

Faculté de droit et de criminologie

Vers un Système Européen Commun d'Asile plus équitable ?

Adaptation de la portée du principe de solidarité
au regard de la situation dans les grandes
fédérations occidentales

Auteur : Monsieur Adrien Kariger
Promotrice : Madame Stéphanie Francq
Année académique 2018-2019
Master en droit, à finalité spécialisée

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Mes remerciements vont à ma promotrice, le professeur Stéphanie Francq, pour sa disponibilité et ses conseils importants aux différentes étapes de l'écriture de ce mémoire.

J'exprime ma reconnaissance sincère à l'ensemble du corps professoral de la faculté de droit de l'UCL et de celle l'UNamur qui m'a enseigné les connaissances juridiques nécessaires pour rédiger ce travail de recherche.

Une pensée particulière va également à mon professeur de droit de l'immigration à la Faculté de droit d'Ottawa dont l'aide a été précieuse pour amorcer mon étude comparative du droit canadien.

Je remercie finalement mes proches pour leur soutien durant mon cursus et leur relecture minutieuse de ces pages.

Table des Matières

Introduction	1
Titre I. Signification et portée du principe de solidarité dans la politique d’asile européenne	2
Chapitre introductif. Historique de l’évolution des compétences de l’Union Européenne dans la mise en œuvre d’une politique d’asile commune	2
Chapitre 1. Définition du principe de solidarité	4
Section 1. En droit international public	4
Section 2. En droit européen général	5
Section 3. Dans le cadre de la gestion de l’espace de liberté, de sécurité et de justice	6
Chapitre 2. Portée et interprétation du principe de solidarité	7
Section 1. Portée du principe de solidarité	7
§1. Un principe général de droit ?	7
§ 2. La portée juridique du principe dans son application sectorielle : une controverse doctrinale	8
Section 2. Interprétation au regard de la jurisprudence de la CJUE	9
§1. Historique de l’interprétation de la Cour en droit général européen	9
§2. Application sectorielle - L’arrêt Slovaquie et Hongrie contre le Conseil de l’Union Européenne : une approche pragmatique du principe de solidarité	11
Section 3. Le discours des Etats du Groupe Visegrad : une solidarité impossible ?	14
Conclusion du Titre I. La solidarité : un principe en mutation	15
Titre II. Opérationnalisation du principe de solidarité dans le Système Européen Commun d’Asile (SECA)	16
Introduction	16
Chapitre 1. La solidarité législative : l’harmonisation des normes dans le cadre du SECA	17
Section 1. Un système aux fondements fallacieux	18
Section 2. La vision de la CJUE : la primauté de la responsabilité sur la solidarité	20
Section 3. Dublin IV : une proposition de réforme inutile ?	21
Chapitre 2. La solidarité financière : les fonds européens pour les réfugiés	23
Section 1. Historique de la succession des fonds européens en matière d’asile	23
Section 2. Le fonctionnement du FAMI	25
Section 3. Un mécanisme solidaire efficace ?	28
Chapitre 3. La solidarité opérationnelle : le Bureau Européen d’Appui en matière d’Asile (BEAA)	31
Section 1. Ses missions essentielles	31

§1. La collecte d'informations	31
§2. Les programmes de formation	32
§3. Les missions de support opérationnel	32
Section 2. La place de la solidarité et l'efficacité des mécanismes envisagés	33
Section 3. Le futur du BEAA : une solidarité renforcée ?	35
Chapitre 4. La solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil : les relocalisations	37
Section 1. La Directive de protection temporaire : un mécanisme prometteur mais inexploité	37
Section 2. Le programme EUREMA : un mécanisme ad hoc pour endiguer la passivité institutionnelle	38
Section 3. La Décision 2015/1601/UE : des quotas contraignants pour une mise en œuvre limitée	39
§1. Le fonctionnement du processus de relocalisation	39
§2. Les résultats concrets de sa mise en œuvre	40
Conclusion du Titre II. Le principe de solidarité : une valeur cantonnée aux cas d'urgence ?	43
<i>Titre III. Analyse comparée de la notion de solidarité dans les principaux Etats fédéraux occidentaux</i>	44
Chapitre 1. La politique américaine : les conséquences de l'absence d'une solidarité institutionnelle	44
Section 1. La préemption fédérale comme fondement constitutionnel de l'immigration aux Etats-Unis	44
Section 2. La solidarité législative : d'une uniformité de normes à une divergence de droits	45
Section 3. La solidarité financière et opérationnelle : l'hégémonie dans la détermination, la coopération dans l'intégration	46
Section 4. La solidarité du partage du fardeau de l'accueil : la répartition des réfugiés au sein du programme de réinstallation américain	48
Conclusion	49
Chapitre 2. Les accords fédéraux-provinciaux canadiens comme cadre de la politique migratoire canadienne	50
Section 1. Le partage constitutionnel des compétences	50
Section 2. La solidarité législative : les accords fédéraux-provinciaux	51
Section 3. La solidarité opérationnelle et financière : une répartition des tâches	51
Section 4. La solidarité du partage du fardeau de l'accueil : la répartition des réfugiés	54
Section 5. Le cas particulier du Québec : une coopération asymétrique	55
Conclusion	57
Chapitre 3. Le cas allemand : un pouvoir accru aux mains des Länder	57
Section 1. Une spécificité constitutionnelle pour les réfugiés	57
Section 2. La solidarité législative : le <i>Bundesrat</i> garant des intérêts étatiques	58

Section 3. La solidarité financière et opérationnelle : une coordination fédérale pour une mise en œuvre par les <i>Länder</i>	58
Section 4. La solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil : la clé « Königstein »	60
Conclusion	61
<i>Titre Conclusif. Le renforcement de la solidarité comme perspective de sortie de crise</i>	62
<i>Bibliographie</i>	67

Introduction

Depuis le début de son histoire, l'*homo sapiens* est un animal migrateur¹. Contrairement aux discours populistes récurrents, la migration est un phénomène intrinsèque à la nature humaine, qui nous a précédé et qui nous survivra. L'érection d'un mur permet d'en réduire le phénomène mais pas de l'annihiler. Aucune frontière ne sera jamais assez étanche pour empêcher les flux de s'exprimer. Face à ce constat, de nombreux Etats, rassemblés à Marrakech, ont signé un Pacte², non contraignant, visant à promouvoir une réponse multilatérale à la crise migratoire mondiale. Ne vous méprenez pas, le mot « crise » est issu, non pas du nombre de personnes déplacées, mais des réponses étatiques défailtantes. Au lieu d'entreprendre des politiques ambitieuses pour répartir la charge migratoire, les Etats ont préféré le repli identitaire et la désignation de ces personnes vulnérables comme responsables du déclin de notre niveau de vie.

L'Union Européenne (UE) est un exemple flagrant de cette couardise. En 2015, à l'apogée de la crise Syrienne, elle a, malgré la taille de son territoire, accueilli autant de demandeurs d'asile que le Liban³. Pour gérer cet « afflux », elle a préféré externaliser sa politique migratoire en signant un accord de réadmission avec la Turquie⁴. Elle a, en sus, couvert la politique de refoulement vers les côtes libyennes menée par les pays côtiers, dont l'illégalité a été avérée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)⁵. En interne, suivant les critères de répartition du Règlement Dublin, elle fit peser la gestion de son système d'asile sur les pays du sud⁶. Pourtant, le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)⁷ mentionne, dans son article 80, que la politique migratoire européenne doit respecter le principe de solidarité et de répartition équitable du fardeau migratoire.

¹ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, signé à Marrakech le 10 décembre 2018 et adopté par l'assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2018, (disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/3>), point 8.

² *Ibid.*

³ E. THIELEMAN, « Why refugee burden-sharing initiatives fail: public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU », *Journal of common market studies*, 2018, vol. n°56, pp. 65-66.

⁴ Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, 7 mai 2014, L 134, pp. 0003-0027.

⁵ Cour eur. D. H., (grande chambre), arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* du 23 février 2012, <https://echr.coe.int> (14 mai 2019).

⁶ Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0031-0059.

⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, pp. 0047 à 0201.

Cette dissension, entre les locutions présentes dans le droit primaire et les actions matérielles de l'Union, nous amène à nous interroger sur la signification du principe de solidarité (Titre I, Chapitre 1), sa portée (Titre I, Chapitre 2), ses différentes formes (législative, financière, opérationnelle, partage de l'accueil) d'opérationnalisation en droit européen (Titre II) et son existence dans des fédérations occidentales telles que les Etats-Unis, le Canada et l'Allemagne (Titre III). Notre objectif est de dégager des pistes de réflexion permettant le développement d'un Système Européen Commun d'Asile (SECA) solidaire et équitable.

Titre I. Signification et portée du principe de solidarité dans la politique d'asile européenne

Chapitre introductif. Historique de l'évolution des compétences de l'Union Européenne dans la mise en œuvre d'une politique d'asile commune

Historiquement, le contrôle, par un Etat, de ses frontières extérieures est une prérogative découlant de sa souveraineté nationale. Ce concept est la pierre angulaire du droit international moderne et de la gestion des relations interétatiques. Une entité supranationale ne peut, en principe, contraindre cette souveraineté des Etats⁸. Toutefois, l'organisation *sui generis* qu'est l'Union européenne et la création d'un espace de libre circulation a forcé les Etats membres à se coaliser et à adopter des règles communes pour gérer de manière cohérente et efficace leurs frontières extérieures⁹. Cette harmonisation des normes fut intensifiée au fur et à mesure des Traités fondateurs.

Dès 1992 et le Traité de Maastricht¹⁰, la corrélation entre espace sans frontière et gestion commune des frontières est consacrée. L'article K.1 dudit Traité élève au rang d'intérêt commun de l'Union Européenne, la politique d'asile et de protection des frontières. Cette délégation de compétence reste, en revanche, limitée au niveau intergouvernemental. La situation change, en 1997, avec le Traité d'Amsterdam¹¹ où ces matières furent communautarisées¹². Par effet de ricochet, cette évolution ouvrit la compétence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) pour le contrôle judiciaire des législations

⁸ J-Y. CARLIER, *La Condition des personnes dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 137.

⁹ K. HAILBRONNER and D. THYM, « Legal Framework for EU Asylum Policy », in *EU immigration and Asylum law: a commentary* (edited by K. HAILBRONNER and D. THYM), 2nd ed., München, C.H. Beck, 2016, p. 1024.

¹⁰ Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, *J.O.C.E.*, C 191, 29 septembre 1992, pp. 0001 à 0112, article K.1.

¹¹ Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, *J.O.C.E.*, 10 novembre 1997, C 340, pp. 0001 à 0144, articles 61 et s.

¹² J-Y. CARLIER, *op. cit.*, pp. 137-139.

européennes dans le domaine¹³. Ce Traité déboucha sur une première phase d'harmonisation dans le cadre de laquelle les premières règles communes quant à la détermination du statut de réfugié¹⁴ furent adoptées¹⁵. En 1999, la CJCE consacre également, cette corrélation, dans son affaire *Wijsenbeek*¹⁶. Elle y autorise les Etats à maintenir des frontières intérieures dans l'attente d'un accord concernant la politique migratoire¹⁷.

En 2007, le Traité de Lisbonne¹⁸ a formalisé ces évolutions en listant les prérogatives de l'Union européenne dans le domaine migratoire. Celles-ci sont énumérées au Titre V, chapitre 2 du TFUE. L'article 78 de ce dernier fonde la création du SECA et son paragraphe 2 en précise le champ matériel. Il prévoit la possibilité de mettre en place un statut d'asile uniforme pour les ressortissants des pays tiers¹⁹, un système d'urgence en cas d'afflux massif²⁰, des procédures pour l'octroi et le retrait du statut uniforme²¹, des critères de détermination de l'Etat responsable des demandes d'asile²² ou des partenariats de coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes²³. Son paragraphe 3 évoque, quant à lui, une procédure d'urgence que le Conseil peut mettre en place pour aider les Etats sous pression migratoire. Il faut néanmoins noter qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, j) du TFUE, l'ensemble de ces compétences sont partagées entre l'Union et ses Etats membres. Par conséquent, l'UE est limitée par le principe de subsidiarité et de proportionnalité dans l'exercice de ses prérogatives.

¹³ P. BOELES, M. DEN HEIJER, G. LODDER and K. WOUTERS, *European Migration Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, p. 248.

¹⁴ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales 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, *J.O.C.E.*, 30 septembre 2004, L 304, pp. 0012-0023.

¹⁵ K. HAILBRONNER and D. THYM, *op. cit.*, pp. 1024-1025.

¹⁶ Arrêt *Wijsenbeek*, C-378/97, EU :C :1999 :439.

¹⁷ J-Y. CARLIER, *op. cit.*, p. 138.

¹⁸ Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *J.O.U.E.*, C 306, 17 décembre 2007, pp. 0001 à 0229.

¹⁹ 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, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0096-0116.

²⁰ 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 Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *J.O.C.E.*, 7 août 2001, L 212, pp. 0012-0023.

²¹ 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, *J.O.U.E.*, 20 décembre 2011, L 337, pp. 0009-0026.

²² Règlement 604/2013, *op. cit.*

²³ Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie, *op. cit.*

Elle ne pourra adopter une réglementation que si son action est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché et que les lois nationales des Etats membres ne suffisent pas²⁴.

En outre, le Titre V du TFUE, dans son article 80, présente les principes directeurs de la politique de l'Union, en matière d'asile. Ceux-ci stipulent que les actes législatifs doivent respecter le principe de solidarité et celui de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres. Les chapitres suivants traitent de cette notion de solidarité.

Enfin, à la suite du Traité de Lisbonne, une seconde phase d'harmonisation fut proposée par la Commission européenne²⁵. Ces textes forment le cadre législatif actuel du SECA et constituent une exécution des prérogatives prévues au paragraphe 2 de l'article 78 du TFUE.

Chapitre 1. Définition du principe de solidarité

Section 1. En droit international public

Le principe de solidarité est inhérent à la sphère des relations interétatiques. Il est utilisé dans de nombreux domaines et endosse diverses significations. En droit humanitaire, par exemple, il est utilisé pour requérir, de tous les Etats, le respect des mêmes obligations dans la poursuite de leurs opérations militaires. En droit international de l'environnement, il est mentionné pour justifier les devoirs différenciés des pays dans la lutte contre le réchauffement climatique²⁶. Dans les articles 49 et 50 de la Charte des Nations Unies²⁷ ou lors du développement de la troisième génération des droits de l'homme²⁸, il s'entend comme l'aide octroyée par certains Etats au profit d'autres en situation de détresse²⁹. Cette variabilité de fonction et d'utilisation rend le dégagement d'une définition générale difficile. La doctrine a, toutefois, tenté d'en établir une, sur base des critères d'interprétation de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités³⁰. En application du critère du sens courant, elle définit la solidarité comme une collaboration répartissant les responsabilités et les obligations dans la finalité d'en tirer des résultats positifs. Cette collaboration repose sur la mise en place d'un système solide, nécessitant une vision à long terme pour obtenir des résultats³¹. Cette

²⁴ Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, article 5 (3).

²⁵ K. HAILBRONNER and D. THYM, *op. cit.*, p. 1025.

²⁶ K. WELLES, « Revisiting solidarity as a (Re-)Emerging constitutional principle: some further reflections », in *Solidarity: A Structural Principle of International Law* (edited by C. KOJIMA and R. WOLFRUM), Berlin, Springer-Verlag, 2010, p. 13.

²⁷ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, article 49 et 50.

²⁸ U. BRANDL, « Chances for more solidarity in the reform of Common European Asylum System », *US-China law review*, 2017, vol. n° 14, p. 803.

²⁹ K. WELLES, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ Convention sur le droit des Traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, approuvée par la loi du 10 juin 1992, M.B., 27 mai 1993, article 31.

³¹ U. BRANDL, *op. cit.*, pp. 803-804.

dernière signification correspond à la valeur de la solidarité au sens du droit international des réfugiés³² et est recherchée par l'Union européenne dans la mise en place du SECA.

Section 2. En droit européen général

En droit européen général, le principe de solidarité est, également appréhendé, par la doctrine, comme un concept polysémique, difficile à définir de manière uniforme. Les auteurs s'accordent, cependant, sur la place essentielle qu'il joue dans le processus d'intégration européenne. Il est envisagé comme le ciment des politiques de l'UE, sans lequel chaque Etat se livrerait à une politique individualiste, nuisible à l'intérêt commun³³.

Depuis le Traité de Lisbonne, l'importance du concept de solidarité s'est accrue. Il apparaît, maintenant, expressément dans le droit primaire. Le Traité sur l'Union européenne³⁴ (TUE) le sacralise dans son préambule et dans son article 2, comme une des valeurs fondamentales de l'Union³⁵. Dans le TFUE, la référence au principe de solidarité est sectorielle. Il est mentionné dans différents domaines à savoir la politique d'immigration et d'asile (Articles 67 paragraphe 2 et 80), la politique économique (Article 122), la politique énergétique (Article 144) et la clause de solidarité en cas d'attaque dirigée contre un Etat membre (Article 222).

Nonobstant une utilisation pléthorique³⁶, le terme solidarité n'est jamais défini que ce soit dans les textes ou dans la jurisprudence. En outre, il acquiert une valeur différente en fonction du contexte dans lequel il est utilisé³⁷. La doctrine identifie trois dimensions au terme solidarité dans le cadre du droit de l'Union³⁸.

La première concerne la solidarité individuelle transnationale. Elle s'entend comme la protection offerte à certains individus en situation de faiblesse sur le territoire d'un Etat membre dont il n'a pas la nationalité. Elle peut s'appliquer tant vis-à-vis des citoyens européens que des

³² P. HILPOLD, « Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making », *International Journal of Constitutional Law*, 2017, vol. n°15, p. 1189.

³³ R. BIEBER et F. MAIANI, « Sans solidarité point d'Union européenne: regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile », *RTD Eur.*, 2012, n°2, pp. 295-296 ; S. MORANO-FOADI, « Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures », *European Journal of Migration and Law*, 2017, vol. n°19, p. 227 ; P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union », *Yearbook of European Law*, 2015, vol. n°34, n°1, p. 258.

³⁴ Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *op. cit.*

³⁵ V. MORENO-LAX, « Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, p. 746.

³⁶ J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union Européenne*, Paris, PUF, 2005, pp. 253-259.

³⁷ P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, pp. 258-259.

³⁸ La doctrine en identifie trois, parfois quatre, cette énumération représente un condensé des théories doctrinales existantes ; D. THYM et E. TSOURDI, « Searching for solidarity in the asylum and border policies : Constitutional and operational dimensions », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, p. 609 ; P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, p. 259.

personnes provenant d'un Etat tiers telles que les demandeurs d'asile. Dans le cas des citoyens européens, cette solidarité est consacrée au chapitre IV de la Charte³⁹ des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁰. En revanche pour les non-européens, cette solidarité n'est pas prévue. Par exemple dans le cadre de l'intégration des réfugiés, les Etats sont libres de fixer leurs propres règles⁴¹. En l'absence d'une harmonisation, ils se livrent à une « course vers le fond » dans l'optique de réduire leur attractivité auprès des demandeurs d'asile⁴².

La deuxième évoque la solidarité dite interétatique qui s'appréhende comme la répartition des charges entre Etats pour faciliter la gestion commune de certaines problématiques dont la compétence est attribuée à l'UE⁴³. Le chapitre 2 abordera de nombreux exemples de mise en application.

La dernière est la solidarité intergénérationnelle telle qu'exprimée à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 2 du TUE. Elle promeut la prise en compte des générations futures dans la mise en œuvre des compétences de l'Union. Cette facette est très peu invoquée en pratique et se limite à une mention dans les textes fondateurs⁴⁴. Elle pourrait se développer à l'avenir, notamment dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

Section 3. Dans le cadre de la gestion de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Pour établir une définition du principe de solidarité au sein du Titre V du TFUE, une interprétation littérale du texte de l'article 80⁴⁵ est requise. Tout d'abord, cet article énonce les mots « solidarité entre les Etats membres »⁴⁶. Cette locution sous-entend que le principe régule les relations horizontales des Etats⁴⁷. En outre, les mots « y compris » permettent d'inférer qu'il existe plusieurs formes de solidarité, en sus, de la solidarité financière évoquée⁴⁸. Celles-ci seront exemplifiées au Titre II. Enfin, la juxtaposition des termes « solidarité » et « partage

³⁹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000, *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, pp. 0389 à 0405.

⁴⁰ P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, pp. 259-260 ; Voir aussi S. MANTU and P. MINDERHOUD, « EU citizenship and social solidarity », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 703 et s.

⁴¹ V. PIERGIGLI « Immigration and Integration policy in Canadian Law – A comparison with the EU Approach », *Megatrend Review*, 2013, vol. n°10, p. 409.

⁴² M. DEN HEIJER, J. RIJMA and T. SPIJKERBOER, « Coercion, prohibition and great expectations: the continuing failure of the common European asylum system », *Common Market Law Review*, 2016, vol. n°53, p. 612.

⁴³ D. THYM and E. TSOURDI, *op. cit.*, p. 609.

⁴⁴ I. GOLDNER LANG, « Is there solidarity on Asylum and Migration in the EU? », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2013, vol. n°9, p. 7 ; P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, p. 259.

⁴⁵ Article 80 du TFUE : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier. (...) ».

⁴⁶ S. MORANO-FOADI, *op. cit.*, p. 230.

⁴⁷ M. KLAMERT, *The principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 40.

⁴⁸ S. MORANO-FOADI, *op. cit.*, p. 230.

équitable de responsabilités » établit une corrélation entre les deux concepts et précise la teneur des obligations de solidarité entre les Etats⁴⁹. L'objectif est de réduire les disparités, principalement géographiques, dans le domaine de l'asile et de l'immigration, en répartissant équitablement le fardeau migratoire sur l'ensemble du territoire européen via des mécanismes solidaires⁵⁰. En somme, si la signification de la solidarité est claire, les termes « y compris » laissent entrevoir un large pouvoir discrétionnaire des institutions européennes dans sa mise en œuvre et rendent sa teneur imprécise⁵¹.

Chapitre 2. Portée et interprétation du principe de solidarité

Section 1. Portée du principe de solidarité

§1. Un principe général de droit ?

Un principe général de droit est « une proposition fondamentale de droit qui soutient un système juridique et duquel dérivent des règles concrètes⁵² ». En droit européen, sa reconnaissance peut être expresse dans un texte constitutionnel européen ou déduite par la CJUE. Dans le second cas, il revient à la Cour d'exercer un rôle créateur de droit et de préciser la portée du principe⁵³. Traditionnellement, la doctrine identifie quatre critères cumulatifs nécessaires à la consécration d'un principe général de droit. Il doit être reconnu constitutionnellement, être applicable juridiquement dans tous les domaines du droit communautaire de façon indifférenciée, permettre de déterminer la légalité des actes nationaux ou de l'UE et servir de principe d'interprétation en cas de doute ou de vide juridique⁵⁴.

Le critère de la constitutionnalité du principe de solidarité est unanimement reconnu par les organes de l'UE, au sein des Traités fondateurs⁵⁵ et par la CJUE⁵⁶. Ils la consacrent comme une valeur fondamentale de l'intégration européenne⁵⁷. Quant au deuxième critère et la force légale transversale du principe, il est problématique. En effet, sur base d'une interprétation littérale, sa mention dans la deuxième phrase de l'article 2 du TUE, au même rang que des

⁴⁹ S. MORANO-FOADI, *op. cit.*, p. 230.

⁵⁰ R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, p. 298.

⁵¹ R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, p. 315 ; E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window dressing? », *European Law Journal*, 2016, vol n°22, p. 454.

⁵² T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 1.

⁵³ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁵⁴ E. DAGILYTE, « Chapter 4 - Solidarity: a general principle of EU Law? Two variations on the solidarity theme », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018, p. 81.

⁵⁵ Article 2 TUE.

⁵⁶ Arrêt (grande chambre) Kadi, C- 402/05 P, EU :C :2008 :461 ; V. MORENO- LAX, *op. cit.*, p. 746.

⁵⁷ A. GRIMMEL, « Chapter 12: Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier" », in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017, pp. 161-163.

valeurs morales comme la tolérance ou l'égalité entre les hommes et les femmes, ne suffit pas à lui conférer une force légale générale. Les arrêts de la CJUE ne permettent pas non plus de la déduire⁵⁸.

Le troisième et quatrième critères concernent la place qu'octroie la CJUE au principe de solidarité dans ses jugements. Comme nous le verrons à la section 2, elle cantonne le principe à un rôle marginal. Ses rares mentions sont hétéroclites et limitées à un rôle d'interprétation contextuelle du droit de l'Union. Cette contextualité empêche le principe de revêtir un sens général et transversal. Parfois, elle le confond avec le principe de loyauté. Ce constat montre une fragmentation de la notion de solidarité dans le droit européen contemporain. Concernant l'éventualité d'un contrôle judiciaire d'un acte de droit dérivé pour non-respect du principe de solidarité, la CJUE ne s'y est jamais attelée. La faible reconnaissance transversale du concept laisse sceptique quant à cette possibilité. Par conséquent, le principe de solidarité ne semble pas, à l'heure actuelle, pouvoir servir d'outil d'interprétation général ou de norme de contrôle de la légalité d'un acte de droit dérivé et *a fortiori* de principe général de droit⁵⁹.

§ 2. La portée juridique du principe dans son application sectorielle : une controverse doctrinale

Bien qu'il n'atteigne pas le seuil du principe général de droit, le principe de solidarité, lors de ses applications sectorielles, revêt une certaine portée juridique. La doctrine s'oppose quant au seuil de celle-ci. D'aucuns le cantonnent à un concept politique, d'autres lui confèrent une force légale.

Le premier pan envisage le principe de solidarité comme un concept politique qui permet de tisser des liens entre des partenaires aux intérêts disparates, pour atteindre un objectif commun. Il doit guider les Etats dans leurs actions mais n'est pas exécutoire en tant que tel devant la CJUE. Il ne dispose pas d'une réalité matérielle suffisante pour justifier une action en justice uniquement sur base de sa violation⁶⁰. Cette partie de la doctrine tire cette conclusion directement de l'article 80 du TFUE. Pour elle, le large pouvoir discrétionnaire dont jouissent les institutions européennes lors de l'opérationnalisation du principe empêche de l'assortir d'une obligation légale déterminée. Ils soulignent, d'ailleurs, que la CJUE s'est toujours refusée à le faire⁶¹.

⁵⁸ E. DAGILYTE, *op. cit.*, pp. 82-85.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 85-88.

⁶⁰ M. KLAMERT, *op. cit.*, p. 40 ; P. HILPOLD, « Quotas as an instrument of burden-sharing ... » *op. cit.*, p. 1203, note 61.

⁶¹ D. THYM and E. TSOURDI, *op. cit.*, pp. 611-612.

Le second pan reconnaît à la solidarité une valeur de contrôle des actions de l'Union dans certains domaines précis, sans pour autant constituer une norme de compétence habilitant les institutions à adopter des mécanismes solidaires uniquement sur cette base. Dans le domaine migratoire, il doit se lire en concomitance avec l'article 78 du TFUE qui fonde les compétences de l'Union dans le domaine de l'asile. Il agit à leur égard comme principe directeur et leur impose de tenir compte de la solidarité dans l'élaboration des politiques européennes⁶². Pour ces auteurs, les actes législatifs de l'Union, dans le cadre du SECA, doivent donner effet au principe de solidarité sous peine d'une remise en cause de leur légalité⁶³. Il sert, en sus, d'outil d'interprétation en cas d'hésitations entre plusieurs normes pertinentes⁶⁴. Toutefois, à l'heure actuelle, sa violation ne suffit pas pour fonder un recours devant la CJUE, tant sa teneur est imprécise. Cette doctrine le considère comme un principe judiciaire en puissance qui attend d'être consacré par la CJUE⁶⁵.

Dans son arrêt *Slovaquie et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne*⁶⁶, la CJUE, a tranché cette opposition doctrinale en consacrant le caractère obligatoire du principe de solidarité dans la mise en œuvre du SECA (voir *infra*). Toutefois, la controverse continue concernant son contenu. Pour gagner en clarté, le législateur ou la Cour devrait préciser la teneur de l'article 80 du TFUE et les obligations y afférentes. Au vu de la crise de la solidarité actuelle, il serait opportun de le faire rapidement mais le contexte politique autour de cette notion, nous laisse dubitatifs quant à cette probabilité.

Section 2. Interprétation au regard de la jurisprudence de la CJUE

§1. Historique de l'interprétation de la Cour en droit général européen

A ses débuts, la Cour de Justice des Communautés Européennes interprétait le terme solidarité en référence à la loyauté. Dans son arrêt *Commission c. France*⁶⁷, elle a condamné la France, pour violation des normes en matière d'aide d'état, en invoquant l'obligation des pays européens de s'abstenir de violer les règles du droit de l'UE, notamment en se basant sur le principe de solidarité. Il s'agit là d'une définition des devoirs négatifs des Etats découlant du

⁶² E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance? », in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, vol. n°6, pp. 971-972.

⁶³ U. BRANDL, *op. cit.*, p. 803 ; V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 751 ; I. GOLDNER LANG, « Is there solidarity on Asylum ... », *op. cit.*, p. 9 ; E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness ... », *op. cit.*, p. 454.

⁶⁴ S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK and E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law: Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden, Brill, 2015, p. 14.

⁶⁵ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, pp. 971-972.

⁶⁶ Arrêt République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, affaires jointes C-643/15 et C-647/15, EU :C :2017 :631.

⁶⁷ Arrêt Commission des Communautés européennes c. République française, Affaires jointes C-6/69 et C-11/69, EU :C :1969 :68, para. 16.

principe de loyauté⁶⁸. Au départ, la solidarité, du point de vue des instances judiciaires européennes, n'a pas de portée propre⁶⁹.

Dans un cadre économique, dans les années 80, la Cour a rendu plusieurs arrêts⁷⁰ dans lesquels elle justifiait les quotas imposés à certaines industries dans différents secteurs sur base du principe de solidarité. Elle argumentait par exemple, dans son arrêt *Ferriera Padana*⁷¹, que la solidarité, prévue dans le préambule du Traité Européen sur le Charbon et l'Acier⁷², devait s'entendre non pas comme requérant un soutien accru des entreprises fortes envers les faibles, mais plutôt comme le devoir de chacune de s'abstenir d'actions qui iraient à l'encontre du système communautaire. Ces arrêts ont permis à la Cour de mettre en exergue sa vision de la solidarité comme le devoir de chaque justiciable, peu importe sa situation intrinsèque, de participer à l'effort communautaire de manière à assurer la durabilité du marché. Pour elle, le concept central est celui de réciprocité. Un justiciable ou un Etat bénéficie par sa présence dans l'Union européenne d'avantages considérables. De ce fait, il doit, par solidarité avec le secteur dans son ensemble, être soumis à des obligations qui peuvent aller à l'encontre de ses intérêts personnels⁷³. Une telle définition se rapproche de la vision de la CJUE dans le cadre du système mis en place par le Règlement Dublin III (ci-après système Dublin)⁷⁴.

Dans le cadre de litiges relatifs à l'Etat social, la Cour s'est vu opposer par les Etats, en défense, le concept de solidarité nationale pour justifier des entorses aux règles du marché commun. La solidarité s'entend, *in casu*, comme la protection offerte par les concitoyens les plus forts aux personnes affaiblies dans une société via l'intermédiaire de l'Etat. Dans un arrêt *Grzelczyk*⁷⁵, la Cour a rappelé les obligations des Etats afférentes au concept de citoyenneté européenne et notamment le concept de la solidarité transnationale. Les individus aisés d'un Etat d'accueil, au nom de l'idéal européen, sont tenus à un certain seuil de solidarité envers leurs concitoyens européens en situation de détresse. La Cour tempère ce principe en énonçant que les charges imposées à l'Etat d'accueil doivent rester raisonnables et temporaires. Cette vision libérale de la Cour s'est heurtée à une vision protectionniste des Etats membres. Le

⁶⁸ D. THYM and E. TSOURDI, *op. cit.*, p. 613.

⁶⁹ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, p. 977 ; Marcus Klamert, quant à lui, voit dans le jugement de la Cour, la mention de la solidarité comme un idéal dont la violation n'entraîne pas de réelles conséquences pour l'Etat membre (*Voir* M. KLAMERT, *op. cit.*, p. 37).

⁷⁰ Arrêt Klöckner-Werke, C-236/82, EU :C :1983 :373 ; Arrêt Eridania c. Cassa Conguaglio Zuccheri, C-250/84, EU :C :1986 :22 ; Arrêt Fabrique de Fer de Charleroi SA, Affaires jointes C-351/85 et C-360/85, EU :C :1987 :392.

⁷¹ Arrêt Ferriera Padana, C-276/80, EU :C :1982 :57, para. 30-31.

⁷² Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, signé à Paris le 18 avril 1951.

⁷³ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, pp. 977-980 ; V. MORENO-LAX, *op. cit.*, pp. 755-756.

⁷⁴ *Voir infra* Titre II, Chapitre 1, section 2.

⁷⁵ Arrêt Grzelczyk, C-184/99, EU :C :2001 :458, para. 44.

processus d'intégration européenne n'étant pas assez avancé pour affirmer l'émergence d'un véritable sentiment de solidarité transnationale au sein des Etats, la Cour, aujourd'hui, accepte l'imposition par les Etats de conditions minimales d'intégration à l'octroi d'une aide sociale⁷⁶. Cet épisode montre la difficulté d'harmoniser le sens d'une valeur dans l'ensemble de l'Union et le hiatus pouvant exister entre les formules juridiques et la réalité sociétale⁷⁷.

A la suite de cette opposition étatique, la CJUE s'est montrée plus précautionneuse dans ses mentions du concept de solidarité lors de ses arrêts suivants. Dans son arrêt *Pringle*⁷⁸, la Cour abordait la question de la compétence des Etats membres dans l'adoption d'un Mécanisme Européen de Stabilité (MES) en réponse à la crise de la zone euro. Elle devait trancher la légalité de ce dernier au regard de l'article 125 du TFUE. Si le fond du litige n'est pas essentiel, ce qui est intéressant, c'est d'observer la divergence de raisonnement entre la Cour et l'avocat général. Alors que ce dernier⁷⁹ avait mentionné expressément le principe de solidarité pour justifier la légalité du MES, la Cour⁸⁰ a préféré une interprétation téléologique en argumentant que l'objectif de l'article 125 n'allait pas à l'encontre de la mise en œuvre du mécanisme. Cette disparité pour arriver au même résultat illustre la circonspection avec laquelle la Cour aborde le concept de solidarité. Elle préférera ne pas articuler son raisonnement autour de ce principe afin de s'éviter une altercation politique sur le sens du mot « solidarité » qui nuirait à la mise en œuvre de son jugement⁸¹. Ce constat est exemplifié, ci-dessous, en matière d'immigration et d'asile.

§2. Application sectorielle - L'arrêt Slovaquie et Hongrie contre le Conseil de l'Union Européenne : une approche pragmatique du principe de solidarité

Alors que le texte de l'article 80 du TFUE semble créer une obligation de solidarité dans le chef des Etats membres lors de la mise en œuvre de la politique migratoire européenne, la Cour, l'aborde avec une certaine réticence. Dans son arrêt *Halaf*⁸², malgré une question préjudicielle⁸³ qui portait expressément sur l'interprétation possible de l'article 3, paragraphe 2 du Règlement Dublin⁸⁴ au regard de l'article 80 du TFUE, la Cour a préféré y répondre sans

⁷⁶ Arrêt Collins, C-138/02, EU :C :2004 :172, para. 67.

⁷⁷ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, pp. 980-981.

⁷⁸ Arrêt Thomas Pringle, C-370/12, EU :C :2012 :756.

⁷⁹ Conclusion de l'avocat général Kokott sous l'arrêt Pringle, C-370-12, EU :C :2012 :675, para. 142-143.

⁸⁰ Arrêt Pringle, *op. cit.*, para. 133-137.

⁸¹ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, pp. 981-982.

⁸² Arrêt Zuheyr Frayeh Halaf, C-528/11, EU: C :2013 :342.

⁸³ *Ibid.*, para. 25.

⁸⁴ Règlement (CE) 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, *J.O.C.E.*, 25 février 2003, L 050, pp. 0001-0010.

mentionner le principe de solidarité⁸⁵. Cette affaire illustre, dans le champ de l’asile, la difficulté d’appréhension du concept par la CJUE⁸⁶, évoquée au paragraphe précédent. L’arrêt *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*⁸⁷ en est un autre exemple.

L’arrêt concernait la demande en annulation introduite par la Slovaquie et la Hongrie, contre une Décision⁸⁸ de 2015 du Conseil de l’Union Européenne (ci-après Conseil) qui prévoyait une dérogation temporaire⁸⁹ au système établi par le Règlement Dublin. Celle-ci avait été adoptée à la suite d’une proposition⁹⁰ de la Commission, ayant pour visée d’alléger le fardeau des Etats frontaliers dans leur gestion de l’afflux massif de migrants sur leurs côtes. Elle enjoignait les Etats à s’accorder sur la relocalisation de 160 000 personnes⁹¹, provenant d’Italie, de Grèce et de Hongrie qui avaient manifestement besoin de la protection internationale. Le Conseil s’était accordé sur la Décision, tout en abandonnant les relocalisations en provenance de Hongrie, à la suite du refus de cette dernière d’y participer. Nonobstant celui-ci, le groupe de Visegrad⁹² avait refusé de mettre en œuvre la Décision et deux membres du groupe avaient décidé d’en contester la légalité devant la CJUE. La Décision du Conseil est la première application de l’article 78 paragraphe 3 dans l’histoire de l’Union⁹³. Cet arrêt a permis à la Cour d’en fixer le champ d’application et de préciser le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les institutions communautaires.

Nous abordons dans les trois prochains paragraphes, les deux questions juridiques importantes de l’arrêt ainsi que la portée qu’il octroie au principe de solidarité.

La première question juridique était de savoir si un acte non législatif (Décision du Conseil) pouvait déroger au système législatif en vigueur (Règlement Dublin). Dans son argumentation, la Cour sous-tend qu’étant donné que la Décision ne remplace pas de façon

⁸⁵ Arrêt *Zuheyra Frayeh Halaf*, *op. cit.*, para. 33-39.

⁸⁶ E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law: ... », *op. cit.*, p. 983.

⁸⁷ Arrêt *République slovaque et Hongrie c. Conseil de l’Union européenne*, *op. cit.*

⁸⁸ Décision 2015/1601/UE du Conseil du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l’Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, 24 septembre 2015, L 248, pp. 0080-0094.

⁸⁹ Considérant 23 de la Décision 2015/1601/UE.

⁹⁰ Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l’Italie et de la Grèce, Bruxelles 9 septembre 2015, C.O.M. (2015).

⁹¹ Factuellement, deux décisions ont été prises, une première concernait la relocalisation volontaire de 40 000 personnes, la seconde concernait la relocalisation coercitive de 120 000 personnes supplémentaires ; E. THIELEMAN, *op. cit.*, p. 77.

⁹² Il s’agit d’une organisation intergouvernementale qui regroupe la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie (pour plus d’information sur le groupe de Visegrad : Voir J. LASTENNET, « Qu’est-ce que le groupe de Visegrad ? », *Toute l’Europe*, 28 septembre 2018, <https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-groupe-de-visegrad.html> (dernière consultation : le 19 avril 2019).

⁹³ L. LEBOEUF, « Relocalisation des demandeurs d’asile. La Cour de justice confrontée à l’identité nationale », *Cahiers de l’EDEM*, septembre 2017, https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/c-j-u-e-6-septembre-2017-republique-slovaque-et-hongrie-c-conseil-aff-jointes-c-643-15-et-c-647-15.html#_ftn27 (dernière consultation : 20 avril 2019) .

permanente un acte législatif et qu'elle respecte le cadre strict de l'article 78 paragraphe 3 du TFUE, la Décision n'atteint pas le seuil d'une modification législative. Par conséquent vu qu'elle ne constitue pas une tentative d'esquiver la procédure législative ordinaire, la décision est légale sur ce point⁹⁴. Dans ses points 332 et 333, la Cour reconnaît, en sus, que le système Dublin et le système de la Décision s'inscrivent dans la même logique puisqu'ils fixent des critères objectifs pour la répartition des demandeurs de la protection internationale. Cette position est critiquée par une partie de la doctrine qui reproche à la Cour de soutenir un système qui, malgré une probable future quatrième version, a montré de nombreuses lacunes⁹⁵.

La seconde interrogeait la portée provisoire qu'il fallait octroyer à l'article 78 TFUE paragraphe 3 et la concordance de la Décision attaquée avec celle-ci, notamment quant à l'excessivité de sa durée d'application (deux ans). La Cour souligne que l'article 78 ne mentionne pas de limite de durée pour les mesures d'urgence et que le Conseil jouit d'une grande marge d'appréciation quant au choix de la mesure⁹⁶. Dans ses observations liminaires, elle rappelle, d'ailleurs, qu'elle ne peut contester la légalité d'une décision politique qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation. Il s'agit là d'un principe administratif, découlant de la séparation des pouvoirs, qui empêche le juge de supplanter les choix du législateur ou du pouvoir exécutif.

Quant à la place de la solidarité, la Cour parle d'une obligation qui lie les institutions dans leur mise en œuvre de la politique d'asile. Elle tranche définitivement la controverse en lui octroyant une force obligatoire dans l'opérationnalisation du SECA⁹⁷. La seule objection est qu'elle reste très évasive quant au contenu de cette obligation, préférant se retrancher derrière l'absence d'erreur manifeste plutôt que de se livrer à un plaidoyer pour le respect des valeurs de l'Union comme le lui enjoignait l'avocat général⁹⁸. Ce *modus operandi* est similaire à celui de l'arrêt *Halaf*. Si la consécration d'une force légale au principe de solidarité est une belle évolution, l'absence de précision sur sa teneur la rend caduque. La marge de manœuvre des

⁹⁴ Arrêt République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, points 78-84.

⁹⁵ H. LABAYLE, « 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) », GDR ELSJ, 7 septembre 2017, <http://www.gdr-elsj.eu/2017/09/07/asile/solidarite-nest-valeur-validation-de-relocalisation-temporaire-demandeurs-dasile-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-hongrie-c-conseil/> (dernière consultation : 19 février 2019).

⁹⁶ Arrêt République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, points 77, 124 et 207.

⁹⁷ *Ibid.*, point 252.

⁹⁸ L'avocat général parle de la solidarité comme une « valeur fondatrice et existentielle de l'Union » ; Conclusions de l'avocat général Bot sous l'arrêt République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, affaires jointes C-643/15 et C-647/15, EU :C :2017 :618., point 18 ; L. LEBOEUF, *op. cit.*

institutions est telle qu'en l'absence d'une signification uniforme, la mise en œuvre de la solidarité reste marginale.

A défaut de rendre un arrêt de principe, la Cour s'est montrée pragmatique afin de ne pas scinder, encore un peu plus, l'Union dans une matière aussi délicate que l'immigration. Comme nous le verrons à la section 3, les clivages politiques sont tels, qu'il est difficile pour la CJUE de tracer les contours des obligations découlant de l'article 80 du TFUE. Alors que d'aucuns⁹⁹ dénoncent une sorte de « passivisme judiciaire¹⁰⁰ » de la part de la CJUE, d'autres¹⁰¹ soulignent la sagesse de la Cour qui fait passer son message sans provoquer inutilement les Etats protectionnistes dans le domaine.

Section 3. Le discours des Etats du Groupe Visegrad : une solidarité impossible ?

La situation migratoire de l'Union cristallise les discours en tout genre et divise la société. Les élections se suivent et se ressemblent un peu partout. Les partis populistes gagnent de plus en plus de voix et dans certains Etats, ils arrivent au pouvoir. L'absence ou la tardiveté de réaction de l'Union à la « crise » de l'accueil qu'ont connu les pays du sud, surexposés aux flux, n'y est pas étrangère. Ce clivage a pu être observé dans le cadre de la signature du Pacte de Marrakech sur les migrations sûres et ordonnées¹⁰². Parmi les Etats européens, de nombreux¹⁰³ ont rejeté le vote, se sont abstenus ou n'ont pas daigné se présenter lors de la conférence ou de l'assemblée générale des Nations Unies. Ce vote, bien qu'intervenant dans l'ordre juridique international, montre la fragmentation des points de vue au sein de l'Union, dans un domaine où une coopération européenne est inéluctable. La variabilité des discours rend la création d'une politique commune, entre 25 Etats membres¹⁰⁴, difficile.

Les opposants les plus farouches, à une politique migratoire uniformisée, sont les Etats du groupe Visegrad. Ils rejettent catégoriquement la possibilité de créer une solidarité supranationale au sein de l'Union et préfèrent s'en tenir au niveau intergouvernemental (*voir infra*). Ils refusent d'envisager la possibilité de créer un système de quotas dans le domaine de

⁹⁹ H. LABAYLE, *op. cit.*

¹⁰⁰ Le fait pour la Cour de ne pas faire usage de sa compétence judiciaire alors qu'elle aurait dû ; Pour plus d'informations sur ce terme voir I. GOLDNER LANG, « Towards “judicial passivism” in EU Migration and Asylum Law ? Preliminary Thoughts for the final plenary session of the 2018 Odysseus Conference », Odysseus Annual Conference 2018, Background paper, 2 Janvier 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation : 20 février 2019), pp. 76-85.

¹⁰¹ L. LEBOEUF, *op. cit.*

¹⁰² Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, *op. cit.*

¹⁰³ Autriche, Bulgarie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, République Tchèque, Pologne, Slovaquie, ...

¹⁰⁴ Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark se sont réservé l'application du SECA via l'expression d'un droit de retrait. Les deux premiers ont, toutefois, conservé la prérogative de pouvoir participer, au cas par cas, aux législations qui les intéressent ; J-Y. CARLIER, *op. cit.*, pp. 137-139.

la solidarité de l'accueil¹⁰⁵. Le ressentiment national d'un pays homogène, peu exposé à d'autres cultures, est fort présent dans ces pays et contraste avec la multiculturalité des pays européens occidentaux¹⁰⁶. A l'heure où les tensions au sein de l'Union sont de plus en plus exacerbées, il serait opportun de la part des décideurs politiques d'essayer de comprendre les substrats culturels divergents entre les Etats. Avec la montée des populismes, une sortie de crise concertée semble de plus en plus difficile. Prôner le dialogue et l'apaisement serait une solution intéressante mais personne, dans les deux camps¹⁰⁷, n'est prêt à tendre la main le premier.

Conclusion du Titre I. La solidarité : un principe en mutation

Avant le Traité de Lisbonne et la refonte des textes fondateurs de l'Union, le principe de solidarité était cantonné à une mention dans le Chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux dans son acception sociale et dans certains textes fondateurs de l'Union. Sa portée était programmatique et sa normativité inexistante¹⁰⁸. A la suite de celui-ci et de son introduction notamment à l'article 80 du TFUE, le principe a obtenu une valeur propre et s'est vu reconnaître une force légale, dans le domaine de l'asile, par la CJUE. Comme d'autres principes avant lui¹⁰⁹, le principe de solidarité est en pleine mutation¹¹⁰ et prend de plus en plus d'importance dans la hiérarchie des normes européennes. Toutefois, la controverse juridique et politique, quant à sa teneur, empêche sa consécration comme principe général de droit européen par la CJUE. Le Titre suivant porte sur une analyse des différentes formes d'opérationnalisation du principe de solidarité afin de tenter de cerner le contenu normatif que les institutions européennes lui octroient, lors dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs discrétionnaires dans le cadre du SECA.

¹⁰⁵ J. SEGES FRELAK, « Solidarity in European Migration Policy: The Perspective of the Visegrad States » in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017, p. 82.

¹⁰⁶ H. WICZANOWSKA, « The Relocation of the Iron Curtain to the Middle East: the Polish and Slovak Position Towards the EU Migration and Asylum Policy », *Polish Political Science Yearbook*, 2017, vol. n°46, p. 73.

¹⁰⁷ Voir par exemple, les campagnes hongroises de diffamation à l'encontre de l'Union européenne et de la Commission (W.F. (sic) et S. CALDERON, « Viktor Orban et Jean-Claude Juncker, à couteaux tirés », RTBF, 20 février 2019, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_viktor-orban-et-jean-claude-juncker-a-couteaux-tires?id=10150885 (dernière consultation : 21 février 2019) ou du côté du Parlement européen, par exemple, les discours virulents de certains députés dont, notre ancien premier ministre, Guy Verhofstadt (X, « Guy Verhofstadt : 'Il y a eu un déclic dans les opinions publiques en faveur de l'Europe' », RTBF, 27 avril 2017, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_guy-verhofstadt-il-y-a-eu-un-declic-dans-les-opinions-publiques-en-faveur-de-l-europe?id=9591211 (dernière consultation : 21 février 2019).

¹⁰⁸ J. MOLINIER (dir.), *op. cit.*, pp. 259-264.

¹⁰⁹ T. TRIDIMAS, *op. cit.*, pp. 7-11.

¹¹⁰ H., TOURARD, « La mise en œuvre de la solidarité dans la politique migratoire de l'Union européenne » in *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne* (sous la direction de P. ICARD), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 27.

Titre II. Opérationnalisation du principe de solidarité dans le Système Européen Commun d'Asile (SECA)

Introduction

A titre préliminaire, nous préciserons deux points relatifs à l'opérationnalisation du principe de solidarité. Le premier concerne la gouvernance institutionnelle. Le second établit le panel sur base duquel le législateur européen peut, discrétionnairement, sélectionner la forme de solidarité qu'il envisage dans sa politique, pour respecter le prescrit de l'article 80 du TFUE.

D'une part, il faut déterminer le niveau de pouvoir compétent, au sein de l'Union, pour sélectionner la forme adéquate de solidarité à mettre en œuvre. Comme nous le verrons *infra*, l'efficacité de la solidarité dépend de celui-ci. La doctrine¹¹¹ établit une dichotomie entre la solidarité supranationale et la solidarité intergouvernementale¹¹².

La solidarité dite supranationale octroie au pouvoir central la prérogative de déterminer le moment d'application des mécanismes de solidarité. Dans le cadre de l'UE, cette compétence serait dévolue à la Commission. La solidarité serait vue comme une condition *sine qua non* au bon fonctionnement de l'UE. La Commission aurait pour tâche d'assurer que toutes les politiques de l'Union respectent ce principe et de mettre en place les systèmes compensatoires à défaut. Après avoir adhéré à l'Union, les Etats membres seraient contraints de s'y plier¹¹³. Au regard du droit primaire et de la volonté politique des Etats membres, cette solidarité n'est pas privilégiée à l'heure actuelle. Au contraire, dans beaucoup de grandes fédérations, les pouvoirs principaux en matière d'immigration sont détenus par l'autorité fédérale qui est chargée d'assurer un système équitable (*voir* Titre III).

La solidarité dite intergouvernementale crée une coopération volontaire entre les Etats. Ces derniers conservent la prérogative d'accepter, de refuser ou de choisir la forme de solidarité à exécuter. C'est la vision d'une solidarité flexible défendue par le Groupe de Visegrad, surtout pour la solidarité de l'accueil. Une telle solidarité est déclenchable sur Décision du Conseil¹¹⁴. Les mécanismes de l'Union qui seront énoncés *infra* sont majoritairement adoptés sur cette base.

¹¹¹ Une certaine doctrine établit ces théories comme une dimension du principe de solidarité, il nous paraît plus opportun de le mentionner ici ; *Voir* D. THYM and E. TSOURDI, *op. cit.*, p. 609.

¹¹² A. MELONI, « EU visa policy: What kind of solidarity? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 647-649.

¹¹³ D. THYM and E. TSOURDI, *op. cit.*, p. 609 ; A. MELONI, *op. cit.*, pp. 647-649.

¹¹⁴ *Ibid.*

D'autre part, à la suite de l'examen de l'article 80 du TFUE¹¹⁵, nous savons que la dimension solidaire privilégiée dans le cadre de la SECA se situe dans une relation horizontale entre les Etats. L'objet de ce Titre est d'analyser les moyens mis en œuvre par le législateur européen pour rendre effective l'obligation de solidarité envisagée dans le Traité. Celui-ci plutôt que d'opter pour une approche globale de la solidarité, dans la mise en œuvre du SECA, a préféré une approche dite de « la boîte à outils¹¹⁶ ». La doctrine¹¹⁷ répertorie quatre formes de solidarité, pouvant se cumuler : la solidarité législative, financière, opérationnelle et la solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil. Ces différentes formes seront exemplifiées via l'analyse des législations en vigueur.

Chapitre 1. La solidarité législative : l'harmonisation des normes dans le cadre du SECA

Dans le cadre de l'asile, la solidarité législative doit s'entendre comme les processus législatifs mis en place dans un ordre juridique pour assurer une répartition équitable des charges entre les différentes entités existantes (Etats ou provinces). Dans l'Union, le mécanisme utilisé est celui de l'harmonisation voire de l'uniformisation des règles en vigueur. Pour la Commission¹¹⁸, cette harmonisation des procédures européennes en matière d'asile a pour but de garantir une répartition équitable des charges de l'asile et d'empêcher les migrations secondaires¹¹⁹. Au sein de ce chapitre, nous vérifierons si l'uniformisation prévue par le Règlement 604/2013 (dit Dublin III) permet d'atteindre ce dessein et de respecter le prescrit de l'article 80 du TFUE. Notre analyse portera sur les prémisses erronées du Règlement Dublin III (section 1), la vision de la CJUE à son égard (section 2) et les développements futurs envisagés dans la proposition de Règlement Dublin IV (section 3).

¹¹⁵ Voir Titre I, Chapitre 1, section 3.

¹¹⁶ P. DE BRUYCKER and E. TSOURDI, « In search of fairness in responsibility sharing », *Forced Migration review*, 2016, vol. n°51, p. 64.

¹¹⁷ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 70 ; E. TSOURDI, « Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 676-678 ; H. TOURARD, *op. cit.*, pp. 31-37 ; J. BAST, « Chapter 6 : Deepening supranational solidarity integration: interstate solidarity in EU migration law », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018, pp. 124-127.

¹¹⁸ Le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, Bruxelles, le 6 juin 2007, C.O.M. (2007) 301 final (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN>), p. 12.

¹¹⁹ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 74.

Section 1. Un système aux fondements fallacieux

Le Règlement Dublin III attribue à chaque demandeur d'asile un Etat qui sera responsable de traiter sa demande. La clé de répartition est le lieu de la première entrée du demandeur d'asile dans l'Union¹²⁰. Sa *ratio legis* est d'équilibrer les charges migratoires et d'empêcher les migrations secondaires¹²¹. D'un point de vue théorique, pour qu'il fonctionne, il requiert la mise en place de procédures d'asile communes¹²². Les quatre Directives¹²³, adoptées dans le cadre du SECA, remplissent ce dessein. Le Règlement Dublin III repose sur la prémisse que cette harmonisation des normes crée un système équivalent dans chaque Etat de sorte que pour les demandeurs d'asile, les Etats européens sont interchangeable¹²⁴. En pratique, comme le relève le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR)¹²⁵, l'harmonisation législative recherchée par l'Union européenne est un échec tant les protections offertes aux demandeurs d'asile et les taux d'octroi de la protection internationale divergent d'un Etat à un autre¹²⁶. Deux facteurs permettent d'expliquer ce constat.

Premièrement, les Directives adoptées sont d'harmonisation minimale. Leur texte énonce que les Etats peuvent adopter des normes plus favorables lors de leur transposition¹²⁷. Cette règle juridique instaure une discrédance entre les Etats membres.

Secondement, les Directives nécessitent d'être transposées par les Etats de sorte que les textes européens doivent passer par le filtre de 25 droits nationaux différents avant d'être applicables. Chaque Etat membre ayant sa propre culture juridique, de nombreuses divergences

¹²⁰ Nous nous limiterons à analyser le cas classique, à savoir la responsabilité de l'Etat membre où le demandeur d'asile est entré en premier en provenance d'un Etat tiers (article 13 du Règlement 604/2013). La question du mineur non accompagné (Article 8) ou du regroupement familial (Article 9, 10, 11) ne sera pas abordée.

¹²¹ Le livre vert, *op. cit.*, p. 12 ; J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, « Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues. », OMNIA Project Team, April 2016, <http://eumigrationlawblog.eu/desperately-searching-for-solidarity-the-eu-asylum-saga-continues/> (dernière consultation: 14 février 2019).

¹²² M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 609 et s.

¹²³ Directive 2013/33/UE, *op. cit.* ; Directive 2011/95/UE, *op. cit.* ; 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, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0060-0095 ; Directive 2008/ 115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, 24 décembre 2008, L 348, pp. 0098- 0107.

¹²⁴ M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 609.

¹²⁵ UNHCR, *Response to the European Commission's Green Paper on the future Common European Asylum system*, UNHCR : The UN refugee agency, Genève, September 2007, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2007/pdf/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf), p. 38.

¹²⁶ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 74 ; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 609 ; B. PERUSEL, « Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress ? », *Migration Letters*, 2015, vol. n°12, n°2, p. 130.

¹²⁷ Article 3 de la Directive 2011/95 ; Article 5 de la Directive 2013/32 ; Article 4 de la Directive 2013/33 ; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 609-610.

apparaissent dans les lois étatiques¹²⁸. Pour contrer ce phénomène, la Commission a proposé de remplacer les Directives par des Règlements¹²⁹. Toutefois, pour une partie de la doctrine, cette modification serait futile. En effet, à l'heure actuelle, dans les Etats où les textes sont transposés fidèlement, leur mise en œuvre est lacunaire tant les moyens alloués à celle-ci sont insuffisants¹³⁰.

En outre, la question des divergences de normes n'est qu'un facteur parmi d'autres influençant le choix des demandeurs d'asile. Ces derniers regardent, aussi, l'existence d'une forte communauté de même origine dans l'Etat d'accueil, la situation géographique de celui-ci ou les droits économiques qui y sont octroyés¹³¹. Concernant ces droits, dès lors que les soins de santé, les allocations d'intégration ou le droit au travail dépendent des compétences nationales, la création d'une protection uniforme dans toute l'Union est utopique. En pratique, la situation inverse se produit. Les Etats se livrent à une « course vers le fond » en réduisant les droits octroyés pour pousser les demandeurs d'asile vers d'autres Etats membres¹³².

Enfin, le critère de la première entrée¹³³ empêche une répartition équitable des demandeurs d'asile¹³⁴. Son caractère immuable et objectif ne tient pas compte de la situation particulière des Etats comme leur situation géographique¹³⁵ ou leurs capacités financières¹³⁶. Le mécanisme de transfert prévu par l'article 3 du Règlement Dublin III vient encore alourdir cette charge. Si le demandeur est trouvé dans un autre Etat que celui d'entrée, il sera renvoyé dans le premier Etat responsable¹³⁷. Au regard de cette réalité, le système mis en place par le

¹²⁸ M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 609-612 ; J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

¹²⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a Reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, Brussels, 6 April 2016, C.O.M. (2016) 197 final (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf), p. 6.

¹³⁰ N. ZAUN, *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*, Berlin, Springer, 2017, p. 236.

¹³¹ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 74 ; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 608.

¹³² M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 609-612.

¹³³ Article 13 du Règlement 604/2013.

¹³⁴ F. CREPEAU, « Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants : Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants », HRC, 8 May 2015 (disponible sur : http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_36_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1), p. 13, point 66.

¹³⁵ Celle-ci détermine les divergences d'exposition aux flux entre les Etats ; J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.* ; P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, p. 272.

¹³⁶ M. KNODT and A. TEWS, « Chapter 5 : European Solidarity and Its Limits : Insights from Current Political Challenges », in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017, p. 59 ; E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness... », p. 457.

¹³⁷ P. HILPOLD, « Understanding Solidarity within EU Law... », *op. cit.*, p. 272.

Règlement Dublin III n'atteint pas l'objectif d'assurer une répartition équitable et solidaire¹³⁸ de la charge migratoire¹³⁹. Par conséquent, sa légalité au regard du principe de solidarité et de l'article 80 du TFUE pose question¹⁴⁰.

En conclusion, le critère coercitif de la première entrée qui empêche les demandeurs d'asile de choisir le lieu de dépôt de leur demande et oblige les Etats de première entrée à traiter celle-ci, crée un système inéquitable basé sur une harmonisation législative inefficace¹⁴¹. Lors de l'adoption de ces règles, l'Union a fait primer la responsabilité objective de chaque Etat sur le principe de solidarité¹⁴². Nous verrons dans la section suivante que la CJUE tend à faire de même. Cette pratique a amené la Grèce, déjà en crise financière, à se retrouver seule face à un afflux migratoire massif qui a contribué à une situation déplorable dans la protection des demandeurs d'asile mais aussi pour l'image européenne à l'échelle du monde. La proclamation de la solidarité comme élément central du SECA au considérant 22 du Règlement Dublin III est une déclaration d'intention qui reste lettre morte en pratique.

Section 2. La vision de la CJUE : la primauté de la responsabilité sur la solidarité

La CJUE a, à de multiples reprises, jugé des affaires qui concernaient le système Dublin. Malheureusement, la mention de la solidarité n'y est que marginale. Dans son Arrêt *Jafari*¹⁴³, où une question préjudicielle concernant le critère de première entrée était posée, la CJUE est poussée à s'interroger sur le sens de la notion de « franchissement irrégulier¹⁴⁴ ». Elle reprend plusieurs fois la solidarité mais lui attribue un rôle inférieur au devoir de responsabilité des Etats. Elle rappelle, par exemple, l'exposé des motifs¹⁴⁵ du Règlement Dublin II et le fait que « chaque Etat membre est responsable, vis-à-vis de tous les autres Etats membres, de son action en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers et doit en assumer les conséquences dans un esprit de solidarité et de loyale coopération.¹⁴⁶ » La Cour reprend une

¹³⁸ Le considérant 25 du Règlement Dublin III parle de fixer « la responsabilité dans un esprit de solidarité ».

¹³⁹ R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, pp. 316-319.

¹⁴⁰ E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness ... », *op. cit.*, p. 457 ; R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, pp. 317-318 ; I. GOLDNER LANG, « Is there solidarity on Asylum ... », *op. cit.*, p. 14 ; T. PECH (dir.), « Sauver le droit d'asile », Institut Montaigne et Terra Nova, (disponible sur : <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/sauver-le-droit-d-asile-rapport.pdf>), pp. 34 et s.

¹⁴¹ J.-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.* ; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 615.

¹⁴² H. TOURARD, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴³ Arrêt (grande chambre) *Jafari*, C-646/16, EU :C :2017 :586.

¹⁴⁴ *Ibid.*, point 35.

¹⁴⁵ LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Exposé des motifs de la Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers*, Bruxelles, le 27 juillet 2001, C.O.M. (2001) 0447 final (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0447&from=EN>).

¹⁴⁶ Arrêt (grande chambre) *Jafari*, *op. cit.*, point 88.

interprétation systémique de la solidarité comme elle l'avait fait dans les années 80 dans le cadre de la politique économique des quotas¹⁴⁷. Elle l'envisage comme un pendant de la coopération loyale, obligeant les Etats à respecter les obligations du système Dublin. Selon cette acception, l'obligation de solidarité incombe à l'Etat membre sous pression plutôt qu'aux autres pays de l'Union.

Dans son arrêt *N.S.*¹⁴⁸, la Cour reconnaît les défaillances systémiques de la Grèce dues à l'afflux important de migrants illégaux sur ses côtes. Elle accepte de suspendre les transferts de demandeurs d'asile à destination de celle-ci prévus par l'article 3 du Règlement Dublin. Cependant, elle refuse de condamner l'absence de solidarité des autres Etats envers la République Hellénistique. En sus, dans son point 93, elle tolère la décision des Etats de cantonner la solidarité à un rôle d'extrême urgence. Cet arrêt résume la position de la Cour qui préfère mettre en exergue les errements nationaux de la Grèce plutôt que de remettre en cause un système défaillant et inéquitable qui a mené à cette situation ingérable.

En conclusion, en presque 40 ans, la vision la CJUE, dans le cadre du système Dublin, n'a pas beaucoup évolué. Elle cantonne la solidarité à un rôle secondaire en la liant à la coopération loyale et au devoir des Etats de respecter le système de l'Union dans son ensemble. Pourtant les conclusions des Avocats Généraux¹⁴⁹ ont, à plusieurs reprises, critiqué l'absence de solidarité dans les mécanismes du Règlement Dublin. Encore une fois, la Cour se prononce de façon marginale et refuse de préciser le contenu du principe de solidarité. Elle fait primer le bon fonctionnement du système dans son ensemble et le devoir de responsabilité individuelle des Etats sur l'entraide interétatique.

Section 3. Dublin IV : une proposition de réforme inutile ?

A la suite de la crise de l'asile, la Commission a rendu en 2016, une proposition de réforme du Règlement Dublin III¹⁵⁰. Si elle n'est pas révolutionnaire et maintient le critère de première entrée, l'élément phare de cette proposition est la création d'un mécanisme coercitif permanent de relocalisation des demandeurs d'asile¹⁵¹ applicable en cas d'afflux massif. Sur

¹⁴⁷ Voir *supra*, Titre I, Chapitre 2, section 2, paragraphe 1.

¹⁴⁸ Arrêt (grande chambre) *N.S.*, C-411/10, EU :C :2011 :865, para. 83.

¹⁴⁹ Conclusions de l'avocat général Bot sous l'arrêt *X c. Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-213/17, EU :C :2018 :434, points 99 et 100 ; Conclusions de l'avocat général Wathelet sous l'arrêt *Abubacarr Jawo*, C-163/17, EU :C :2018 :613, point 145 ; Conclusions de l'avocat général Sharpston sous l'arrêt *Jafari*, C-646/16, EU :C :2017 :443, points 1-3 et 139-140.

¹⁵⁰ Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, Bruxelles, 4 mai 2016, C.O.M. (2016) 270 final.

¹⁵¹ Pour plus d'information voir *infra*, Chapitre 4, section 3.

cette base, des quotas de demandeurs d'asile seraient alloués à chaque Etat membre¹⁵². Cette obligation n'est pas absolue, le système envisage que les Etats réticents puissent se dédouaner de cette obligation moyennant le paiement d'une somme forfaitaire par relocalisation refusée¹⁵³. La clé de répartition des demandeurs d'asile est basée sur le PIB et la taille de la population des Etats¹⁵⁴. L'objectif est de compenser les inégalités issues du système Dublin¹⁵⁵. S'il est clair que cette proposition a peu de chance d'être acceptée en l'état, par le Conseil, elle est intéressante dans sa formulation mêlant solidarité financière et solidarité de l'accueil¹⁵⁶. Une partie de la doctrine argue, toutefois, de son inapplicabilité tant sa charge administrative paraît lourde¹⁵⁷.

Le Parlement Européen, de son côté, a rendu un rapport¹⁵⁸ cinglant sur cette proposition, critiquant le maintien du critère de la première entrée. Il propose son abrogation pure et simple et son remplacement par celui du lieu de la première demande d'asile. Il dénonce aussi le cantonnement du mécanisme de relocalisation aux cas d'urgence et promeut la création d'un mécanisme de quota permanent comme c'est le cas en Allemagne (*voir infra*). Pour certains auteurs¹⁵⁹, l'extension du champ d'application du mécanisme est irréalisable. En effet, cette proposition accentuerait le nombre de transferts de demandeurs d'asile. Or, au regard de l'ineffectivité de ceux-ci dans le cadre du système actuel¹⁶⁰, une augmentation de leur nombre semble difficile à envisager. Nonobstant ces critiques, ce rapport a le mérite de promouvoir le partage des responsabilités entre les Etats et de proposer un renforcement de la solidarité au sein du système Dublin¹⁶¹.

¹⁵² Article 34 de la proposition de Règlement (C.O.M. (2016) 270 final) qui prévoit que la charge disproportionnée est égale à 150 pour cent de la capacité maximale préalablement fixée au moyen de critères spécifiques comme la taille de la population et le PIB de l'Etat (article 35).

¹⁵³ Article 37 de la proposition de Règlement (C.O.M. (2016) 270 final).

¹⁵⁴ Article 35 de la proposition de Règlement (C.O.M. (2016) 270 final).

¹⁵⁵ S. MORANO-FOADI, *op. cit.*, p. 234.

¹⁵⁶ Voir article 34 et suivants de la proposition de Règlement (C.O.M. (2016) 270 final) ; E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness... », p. 461.

¹⁵⁷ C. HRUSCHKA and F. MAIANI, « The Report of the European Parliament on the Reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic ? », Odysseus Annual Conference 2018, Background paper, 2 January 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation: 29 mars 2019), p. 13.

¹⁵⁸ C. WIKSTROM, « Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) », Bruxelles, Parlement Européen, 2017, (disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_FR.pdf).

¹⁵⁹ F. MAIANI, « The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people' », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, p. 625 ; C. HRUSCHKA and F. MAIANI, *op. cit.*, pp. 13-21.

¹⁶⁰ Au regard du faible taux de transferts effectifs mis en œuvre dans le système actuel (environ quatre pour cent) ; F. MAIANI, *op. cit.*, p. 625.

¹⁶¹ C. HRUSCHKA and F. MAIANI, *op. cit.*, p. 20.

En conclusion, la forme de solidarité législative prévue par l'Union est un leurre qui ne permet pas dans l'état actuel du droit communautaire d'atteindre toutes ses promesses. Les législations en vigueur renforcent les inégalités et empêchent la mise sur pied d'un système équitable. Une réforme du critère d'attribution de la responsabilité d'une demande d'asile est une condition nécessaire pour créer un système capable de répartir équitablement le fardeau migratoire et d'endiguer les pressions disproportionnées sur les Etats du sud. Les négociations seront longues, tant les dissensions au sein du Conseil sont importantes. En attendant de voir une réforme aboutir, des mécanismes compensatoires ont été mis en place pour réduire les résultats inégalitaires issus du système Dublin. Ils sont exposés dans les chapitres suivants.

Chapitre 2. La solidarité financière : les fonds européens pour les réfugiés

Section 1. Historique de la succession des fonds européens en matière d'asile

Le premier fonds européen pour les réfugiés a été créé par une Décision¹⁶² du Conseil en 2000. Son préambule stipulait l'objectif de répartir le fardeau migratoire entre les différents Etats membres. L'article 2 allouait un montant de 216 millions d'euros, tirés du budget de l'Union, au bon fonctionnement du fonds. Le champ matériel de la Décision était d'octroyer une aide aux Etats dans plusieurs pans de leur politique d'asile à savoir l'accueil, l'intégration mais aussi l'accentuation de leur politique de retour des migrants illégaux¹⁶³. L'article 6 créait la possibilité de débloquent une aide d'urgence, déclenchable par le Conseil statuant à l'unanimité¹⁶⁴. Seuls les Etats, subissant un afflux massif, pouvaient bénéficier de celle-ci. Le programme fut renouvelé pour cinq ans supplémentaires par une nouvelle Décision¹⁶⁵ du Conseil en 2004. Excepté une augmentation des fonds alloués¹⁶⁶ pour la période 2005-2010 et une légère modification des conditions pour débloquent les fonds d'urgence¹⁶⁷, la logique du fonds est restée la même¹⁶⁸.

En dépit de cette extension, en 2007, la situation a changé. A la suite d'une modification des financements versés à la direction générale des Affaires Intérieures, l'Union a scindé le

¹⁶² Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 portant la création d'un Fonds européen pour les réfugiés, *J.O.C.E.*, 6 octobre 2000, L 252, p. 12.

¹⁶³ Article 4 de la Décision 2000/596/CE.

¹⁶⁴ Malgré la communautarisation du domaine de l'asile en 1997, avec le Traité d'Amsterdam, il faut observer la réticence initiale des Etats à abandonner une partie de leur souveraineté quant aux décisions sur les mécanismes d'urgence.

¹⁶⁵ Décision 2004/904/CE du Conseil du 2 décembre 2004 établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, *J.O.C.E.*, 28 décembre 2004, L 318, pp. 0052-0062.

¹⁶⁶ 630 millions d'euros.

¹⁶⁷ Passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et lien avec la Directive protection temporaire ; Voir l'article 9 de la Décision 2004/904 qui renvoie à la Directive 2001/55 et sa mise en œuvre qui est prévue à son article 5.

¹⁶⁸ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 681.

fonds unique en quatre, créant ainsi : un fonds européen des réfugiés remanié¹⁶⁹, un fonds européen pour l'intégration¹⁷⁰, un fonds européen sur les retours¹⁷¹ et un fonds européen pour la gestion des frontières extérieures¹⁷². Le fonds pour les réfugiés avait pour objectif principal « d'encourager les efforts faits par les Etats membres pour accueillir des réfugiés¹⁷³ » et de les aider à supporter les conséquences de l'accueil. Le montant disponible fut monté à 700 millions d'euros¹⁷⁴. En sus des actions éligibles de l'article 3, la Décision prévoyait toujours, à son article 5, la possibilité d'établir des mesures d'urgence pour aider un Etat en situation difficile.

En sus, par rapport aux fonds préalables, son champ d'application fut étendu. En effet, en plus des cas d'afflux massif, certaines mesures d'urgence purent aider un Etat subissant des « pressions particulières ». Le paragraphe 2 de l'article 5 définissait ces locutions comme « l'arrivée soudaine (...) d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers pouvant avoir besoin d'une protection internationale¹⁷⁵ ». La différence entre les deux semblait être une question de seuil d'intensité dans l'arrivée des demandeurs d'asile. Cette qualification permit de compenser l'inefficacité de la Directive Protection Temporaire et du critère de l'afflux massif¹⁷⁶. L'article 5 mentionnait une large gamme d'actions finançables par le fonds européen, allant du logement des migrants, au paiement des coûts administratifs de leur gestion en passant par le financement de leur alimentation.

Malheureusement, certaines embûches limitèrent l'efficacité de ces actions. Elles ne pouvaient pas durer plus de six mois et devaient être mises en place directement¹⁷⁷. La charge administrative¹⁷⁸ pour l'Etat requérant était abondante. Enfin, le soutien financier était plafonné

¹⁶⁹ Décision 2007/573/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0001-0021.

¹⁷⁰ Décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 28 juin 2007, L 168, pp. 0018-0036.

¹⁷¹ Décision 2007/575/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0045-0065.

¹⁷² Décision 2007/574/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0022- 0044.

¹⁷³ Article 2 de la Décision 2007/573/CE.

¹⁷⁴ E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness ... », *op. cit.*, p. 451.

¹⁷⁵ Article 5, paragraphe 2 de la Décision 2007/573/CE.

¹⁷⁶ Voir *infra* Chapitre 4, section 2 ; Directive 2001/55/CE, *op. cit.*

¹⁷⁷ Article 5, paragraphe 3 de la Décision 2007/573/CE.

¹⁷⁸ A. D'ALFONSO, « How the EU Budget is Spent: Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) », EU Parliamentary Research Service Briefing, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf) (dernière consultation : 4 mars 2019), p. 4.

à 80 pour cent de la dépense réelle effectuée par le pays acculé¹⁷⁹. De telles règles ont fait que les Etats touchaient difficilement l'argent auquel ils avaient droit. En 2010, la Grèce n'a pu toucher que six pour cent des fonds disponibles pour elle¹⁸⁰.

Pour la période 2014-2020, un nouveau fonds a été institué par les Règlements 514/2014¹⁸¹ et 516/2014¹⁸². Il regroupe les fonds pour les réfugiés, pour les retours et pour l'intégration. Il est identifiable sous l'anagramme FAMI pour « Fonds Asile, Migration et Intégration ». Les montants débloqués s'élèvent à 3,1 milliards d'euros¹⁸³. Cette somme constitue une augmentation d'environ un milliard d'euros par rapport à la somme allouée pour les trois fonds, lors de la période 2007-2013. Elle représente 0,29 pour cent de l'ensemble du budget européen¹⁸⁴. Cet argent est alloué dans l'optique d'assurer la mise en œuvre des objectifs de l'article 3 du Règlement 514/2014. Il s'agit du renforcement du SECA, du soutien envers la migration légale pour assurer les besoins économiques des Etats membres, de la promotion de stratégies équitables de retour des migrants illégaux et de l'accroissement de la solidarité à l'égard des pays membres surexposés¹⁸⁵.

Cette évolution historique montre l'augmentation des financements alloués au fonds pour les réfugiés. S'il n'est pas encore suffisant pour compenser les inégalités existantes entre les Etats, il offre un soutien aux pays européens les plus vulnérables. La libéralisation des conditions de son utilisation est aussi une avancée majeure. Comme nous le verrons dans les sections suivantes, le FAMI met en place un système complexe qui permet une application du principe de solidarité au sein du SECA.

Section 2. Le fonctionnement du FAMI

Avant d'analyser la place de la solidarité au sein du fonds, une compréhension de son fonctionnement général est nécessaire. Il prévoit la mise sur pied d'un plan pluriannuel¹⁸⁶ de

¹⁷⁹ Article 21, paragraphe 5 de la Décision 2007/573/CE.

¹⁸⁰ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, pp. 681-682.

¹⁸¹ Règlement (UE) 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, *J.O.U.E.*, 20 mai 2014, L 150, pp. 0112-0142.

¹⁸² Règlement (UE) 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration » modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions 573/2007/CE et 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 20 mai 2014, L 150, pp. 0168-0194.

¹⁸³ Article 14, paragraphe 1 du Règlement 516/2014.

¹⁸⁴ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 683 ; A. D'ALFONSO, *op. cit.*, p. 1.

¹⁸⁵ Article 3 du Règlement 516/2014.

¹⁸⁶ E. TSOURDI, « Intra-EU solidarity and the implementation of the EU asylum policy: a refugee or governance 'crisis'? », OMNIA Project, Odysseus Network, 2016, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf> (dernière consultation: 28 février 2019), p. 7.

répartition du budget européen. Au préalable, pour pouvoir bénéficier de ces fonds, les Etats membres ont l'obligation d'adopter un programme national qui reprend un état des lieux de leur situation et énonce l'ampleur de leurs besoins. L'article 19 du Règlement 516/2014 fixe des objectifs que ces programmes doivent poursuivre tels que renforcer la mise en œuvre du SECA ou améliorer le processus d'intégration des réfugiés. Pour être effectifs, ils nécessitent l'approbation de la Commission moyennant le respect de conditions strictes¹⁸⁷. L'annexe I du Règlement 516/2014 spécifie la répartition interétatique du budget global alloué à ces programmes. Pour cette dernière, la Commission¹⁸⁸ tient compte du PIB, de la taille de la population et du territoire de l'Etat membre¹⁸⁹. Le point 36 du préambule de ce même Règlement ajoute que l'attribution doit être proportionnelle à la charge de l'Etat membre dans la gestion du flux migratoire. Cette charge est quantifiée, sur base des données d'Eurostat et notamment, du nombre de dépôts de premières demandes d'asile, d'octrois de celles-ci, d'acceptations de réinstallation ou encore d'exécutions de retours¹⁹⁰.

En termes numériques, le montant final de l'allocation cumule deux composantes. Premièrement, une somme forfaitaire est allouée à chaque Etat membre en fonction de sa situation intrinsèque. Son niveau normal est de cinq millions d'euros sauf pour Malte et Chypre où la somme est doublée pour compenser les « difficultés disproportionnées¹⁹¹ » auxquelles ces îles ont été confrontées¹⁹². Secondement, chaque Etat reçoit un montant particulier, calculé sur base du pourcentage moyen du budget global, qui lui était gratifié par le précédent fonds, au cours de la période 2011-2013¹⁹³. A titre d'exemple, lors de cette période antérieure, la Belgique a reçu 3,75 pour cent du budget de l'UE. Pour la période 2014-2020, elle recevra environ 89 millions d'euros de la FAMI. Ce montant comprenant la somme forfaitaire et le pourcentage du budget global¹⁹⁴. Lors de ses actions en dépense de cette somme, la Belgique est tenue d'allouer au minimum 20 pour cent dans le renforcement du SECA et la promotion de la migration légale économique sur son territoire¹⁹⁵. Cette ventilation du budget participe à une

¹⁸⁷ Article 14 du Règlement 514/2014.

¹⁸⁸ Conformément à l'article 317 du TFUE, la Commission est responsable de l'exécution du budget européen (Article 14, paragraphe 3 du Règlement 516/2014). Toutefois, en vertu de l'article 14, paragraphe 2 du Règlement 516/2014, c'est le Parlement et le Conseil qui débloquent les financements annuels du fonds.

¹⁸⁹ M. LHERMITE, « Fonds de migrations européens 2014-2020 : plus de moyens pour une gestion simplifiée, partagée et solidaire », Nouvelle Europe, 2015, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1892> (dernière consultation : 04 mars 2019).

¹⁹⁰ Point 36 du préambule du Règlement 516/2014.

¹⁹¹ Point 37 du préambule du Règlement 516/2014.

¹⁹² M. LHERMITE, *op. cit.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Annexe I du Règlement 516/2014.

¹⁹⁵ Article 15, paragraphe 1, a) du Règlement 516/2014.

solidarité européenne. Les Etats, historiquement, les plus exposés aux migrations comme l'Italie ou l'Allemagne bénéficient de plus de fonds européens que les autres. Par le truchement du budget européen, chaque Etat, même protectionniste, aide les Etats sous pression. La solidarité est de ce point de vue coercitive.

Outre ces programmes nationaux, l'article 21 du Règlement 516/2014 aménage, comme pour les fonds précédents, un mécanisme d'urgence. Son champ d'application est défini de manière précise à l'article 2 du Règlement 516/2014. Il définit, expressément, à son point k) ce qu'il faut entendre par une situation d'urgence. Elle est déclenchable en cas de forte pression migratoire acculant et enrayant le bon fonctionnement du système d'asile d'un Etat membre, en cas d'afflux massif au sens de la Directive 2001/55 et en cas de blocage de réfugiés dans un pays tiers à la suite d'une situation politique tendue. La mise en œuvre de l'aide d'urgence est, aussi, facilitée. Les embûches, énoncées plus haut, empêchant une application optimale du précédent fonds, ont été levées¹⁹⁶. Les financements d'urgence peuvent s'étendre sur une période plus longue que six mois, les procédures administratives sont allégées et le fonds peut couvrir jusqu'à 100 pour cent¹⁹⁷ des dépenses encourues par l'Etat requérant. D'un point de vue décisionnel, c'est la Commission, sous réserve d'une notification au Conseil et au Parlement, qui peut maintenant débloquent ces fonds¹⁹⁸.

A titre supplémentaire, le Règlement 516/2014 envisage deux mécanismes qui encouragent l'accroissement de la solidarité interétatique. L'un concerne la solidarité extra-européenne, l'autre, l'intra-européenne. Au niveau extra-européen, l'article 7, paragraphe 1, lu en concomitance avec l'article 17, fixe l'octroi d'un soutien du fonds de 6000 euros¹⁹⁹ pour chaque personne réinstallée²⁰⁰ sur le sol européen en provenance de pays tiers. En sus, le FAMI soutient différentes actions pour aider les Etats membres dans la mise en place d'un programme de réinstallation national²⁰¹. Au niveau intra-européen, le FAMI mentionne l'allocation d'une

¹⁹⁶ A. D'ALFONSO, *op. cit.*, p. 4 ; La Commission a pour cela tenu compte des recommandations d'un rapport critiquant les limites du fonds qui s'étendait dans la période 2013-2017 ; Voir EUROPEAN COURT OF AUDITORS, « Do the european integration fund and european refugee fund contribute effectively to the integration of third-country nationals ? », ECA, Special Report 22/2012, (disponible sur : https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1212_11/NEWS1212_11_EN.PDF).

¹⁹⁷ Article 7, paragraphe 2 du Règlement 514/2014.

¹⁹⁸ Article 7, paragraphe 1 du Règlement 514/2014.

¹⁹⁹ Lors du précédent fonds, cette somme s'élevait à 4000 euros (Article 13 Décision 2007/573). C'est un minimum, une majoration est possible sous réserve du respect de certaines conditions mentionnées dans l'article. L'annexe III du Règlement 516/2014 fixe des priorités communes à l'Union en matière de réinstallation.

²⁰⁰ Le terme réinstallation est défini à l'article 2, a) du Règlement 516/2014 et ne doit pas être confondu avec le transfert de demandeurs d'asile et/ou réfugiés (relocalisation). Le premier concerne les personnes se trouvant initialement sur le territoire d'un Etat tiers et le second concerne les personnes présentes dans un Etat membre et qui sont relocalisées sur le territoire d'un autre Etat.

²⁰¹ Article 7, paragraphe 1 a) du Règlement 516/2014.

somme forfaitaire identique pour chaque réfugié relocalisé d'un Etat membre à un autre²⁰². Le paragraphe 4 de l'article 18 du Règlement stipule expressément que le dessein de cette mesure est de poursuivre une mise en œuvre efficace de l'article 80 du TFUE. Le budget pour ces différentes actions s'élève à 360 millions d'euros²⁰³. Il faut noter qu'au contraire du mécanisme de la Décision 2015/1601, les transferts requièrent le consentement de la personne relocalisée et des deux Etats membres impliqués (Voir *infra*)²⁰⁴.

Section 3. Un mécanisme solidaire efficace ?

Bien que la solidarité soit un objectif poursuivi par le fonds dans ses textes initiaux, il est important de vérifier si, *in concreto*, les transferts d'argent ont permis un rééquilibrage du fardeau migratoire.

D'un point de vue théorique, la solidarité se voit attribuer une place inférieure aux autres articles du Titre V du TFUE. En effet, l'article 80 ne figure pas parmi les fondements des législations sur le fonds européen pour les réfugiés. Le préambule du Règlement 516/2014 mentionne les articles 78 paragraphe 2 et 79, paragraphes 2 et 4 mais oublie l'article 80. Pourtant, le Parlement européen l'avait expressément énoncé, dans son texte portant amendement à la proposition de la Commission²⁰⁵. Pour assurer une mise en œuvre rapide du FAMI, il a accepté de renoncer à cet ajout mais a tenu à annexer une déclaration à son acceptation pour dénoncer cette absence²⁰⁶. Cet exemple illustre la difficulté d'appréhension de l'article 80 lors de l'adoption des règles du SECA malgré sa force obligatoire.

Quant à la pratique, conformément à leur obligation en vertu de l'article 15 du Règlement 514/2014, la Commission et les Etats membres ont dû effectuer une évaluation intermédiaire du programme en 2018. Le rapport d'évaluation de la Commission met en avant « l'apport considérable²⁰⁷ » du FAMI, tout en confessant certaines lacunes, notamment durant

²⁰² Article 18 du Règlement 516/2014.

²⁰³ Article 15, paragraphe 1, b) du Règlement 516/2014 ; MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Investing in an open and secure Europe: two funds for the 2014-2020 period », European Commission, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/infographics/secure_europe/20150317_investingeurope-dghome-infographic_en.pdf), p. 3.

²⁰⁴ Article 7, paragraphe 2, du Règlement 516/2014.

²⁰⁵ Décision du Parlement européen du 17 janvier 2013 sur l'ouverture et le mandat de négociations interinstitutionnelles sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds « Asile et migration », *J.O.U.E.*, 30 décembre 2015, C 440, p. 240.

²⁰⁶ A. D'ALFONSO, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁷ COMMISSARIAT GENERAL POUR LA MIGRATION ET LES AFFAIRES INTERIEURES, « Evaluation intérimaire du Fonds Asile, Migration et Intégration : résumé et résumé exécutif », Commission européenne, 12 novembre 2018, (disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5647c83c-c6f9-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF>), p. 3.

l'afflux massif en 2015 et 2016. Dans la section 5.1.4 de celui-ci²⁰⁸, la Commission quantifie l'impact réel du panel d'actions solidaires explicité à la section précédente. Nous nous concentrerons sur l'évaluation des relocalisations et sur celle des aides d'urgence.

Pour les relocalisations, outre les décisions du Conseil concernant les quotas de réfugiés²⁰⁹, aucune donnée ne permet de conclure que le FAMI a accentué celles-ci²¹⁰. Concrètement, les chiffres parlent du financement de 1524 relocalisations en 2017, sur base des programmes nationaux. Ils montent à 7390 personnes en y ajoutant le programme d'urgence. Les relocalisations sont principalement dirigées vers des Etats qui accueillait des demandeurs d'asile précédemment²¹¹. Ce qui à l'échelle du territoire européen reste des nombres très faibles et insuffisants pour en déduire un progrès significatif. La relocalisation reste, donc, un outil très peu utilisé tant elle nécessite une volonté politique forte des Etats membres. En dépit de l'incitant financier, le mécanisme a un impact marginal sur la solidarité dans l'Union²¹². Une analyse plus approfondie en sera faite au Chapitre 4 ci-dessous. Pour les réinstallations, le seul point positif concerne la coordination d'un réseau européen de réinstallation où participent 81 pour cent des Etats membres²¹³.

Pour les mécanismes d'urgence en général, sur la période 2014-2017, 44 actions ont été financées par le fonds dont respectivement treize et six envers la Grèce et l'Italie. Ce qui fait de ces pays les plus durement touchés, les bénéficiaires privilégiés des actions d'urgence. De nombreux financements ont été accordés, notamment pendant l'afflux massif de 2015 et 2016, à des projets permettant d'assurer de meilleures conditions d'accueil dans les pays surexposés ou encore une meilleure évaluation des procédures d'asile²¹⁴. Les principaux cas concernent le financement d'action portant sur la solidarité opérationnelle. En termes numériques, si le nombre de projets financés a diminué, passant de 51 pour la période 2011-2013 à 44, le budget alloué à l'aide d'urgence a décuplé²¹⁵. Cette réduction en quantité couplée une augmentation de

²⁰⁸ DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund: Final Report – Study », European Commission, 12 November 2018, (disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fdd6477-e702-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-80179447>), pp. 85 et s.

²⁰⁹ Voir *supra* : l'arrêt Slovaquie et Hongrie c. Conseil et *infra* : la solidarité de l'accueil et la question des quotas.

²¹⁰ DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund... », *op. cit.*, p. 88.

²¹¹ *Ibid.*, p. 95 ; Il faut mentionner que 21 mille autres personnes ont été enregistrées pour une procédure de relocalisation mais rien n'est stipulé quant à leur effectivité.

²¹² I. GOLDNER LANG, « Is there solidarity on Asylum ... », *op. cit.*, pp. 11-12.

²¹³ DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund... », *op. cit.*, p. 60.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 35-36.

²¹⁵ Il passe d'un budget de 67 millions pour la période 2011-2013 à 707 millions pour la période 2014-2017 ; DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Ex- post evaluation of the European Fund 2011-

budget laisse supposer un gain dans la qualité de réalisation des projets menés. Pour les rapporteurs, l'aide d'urgence du FAMI « constitue une preuve solide de l'application du principe de solidarité²¹⁶ ».

La doctrine dresse un bilan plus mitigé de l'efficacité de ces fonds européens. Trois critiques récurrentes se dégagent. La première concerne le financement du fonds qui, malgré de nombreuses augmentations, reste très faible par rapport au coût réel supporté par les Etats surexposés aux flux²¹⁷. La deuxième dénonce le fonctionnement et le fait que la solidarité ne soit envisagée qu'en cas d'urgence et d'afflux massif à défaut d'être un principe régulant le SECA en tout temps²¹⁸. La troisième met en exergue que, nonobstant les nombreux incitants financiers, l'effort de solidarité pèse principalement sur les Etats qui supportent déjà une grande partie des demandeurs d'asile. Ces incitants ne suffisent pas à rendre les Etats protectionnistes solidaires²¹⁹.

En conclusion, en comparaison avec les autres formes de solidarité et en dépit des quelques critiques, la solidarité financière est le mécanisme de partage du fardeau migratoire le plus efficace en droit européen. Cette solidarité s'exprime via le financement des programmes nationaux et des actions d'urgence dans les Etats sous pression. Ce constat s'explique par son caractère coercitif pour les Etats. En effet, ces derniers sont tenus d'y participer via leur contribution au budget européen. *A contrario*, l'inefficacité des relocalisations et des réinstallations s'explique par leur caractère volontaire. En sus, la solidarité financière est le seul mécanisme européen où une composante est devenue supranationale. Depuis le FAMI, l'aide d'urgence peut être déclenchée par la Commission²²⁰. La solidarité reste, toutefois, majoritairement cantonnée aux cas d'urgence. Le législateur européen devrait accentuer sa portée pour compenser le fardeau inégal subi par les Etats du sud, même en l'absence de pressions disproportionnées. En bref, dans le cadre européen, la solidarité financière se caractérise par sa dimension supranationale corrélée à l'urgence et coercitive pour les Etats par le truchement du budget européen.

2013 and Ex-post evaluation of the European Refugee Fund Community Actions 2008-2010», European Commission, 5 April 2018, (disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030079aa-51a0-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-96118999>), p. 107 ; DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund... », *op. cit.*, pp. 35-36.

²¹⁶ COMMISSARIAT GENERAL, *op. cit.*, p. 9.

²¹⁷ E. KÜÇÜK, « The Principle of Solidarity and Fairness... », *op. cit.*, p. 451 ; E. THIELEMANN, *op. cit.*, pp. 75-76.

²¹⁸ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, pp. 685-686.

²¹⁹ E. THIELEMANN, *op. cit.*, pp. 75-76.

²²⁰ Article 7, paragraphe 1 du Règlement 514/2014.

Chapitre 3. La solidarité opérationnelle : le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile (BEAA)

Section 1. Ses missions essentielles

Le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile a été créé, en 2010, par le Règlement 439/2010²²¹. Son siège est situé à Malte. Sa mission générale est d'assurer l'effectivité du SECA et de fournir une aide aux Etats éprouvant des difficultés dans la mise en œuvre de leur politique d'asile²²². Pour ce faire, elle offre un cadre de coopération encourageant les Etats membres à s'entraider²²³ notamment en cas de pressions particulières sur l'un d'eux²²⁴. Ses bases légales fondatrices sont les articles 74 et 78 paragraphes 1 et 2 du TFUE²²⁵. Son mandat²²⁶ regroupe principalement trois champs d'activité : la collecte d'informations, la mise sur pied de programmes de formation et l'organisation de missions de soutien opérationnel.

§1. La collecte d'informations

Sur base de l'article 4 du Règlement 439/2010, le BEAA a le devoir de rassembler et d'analyser des informations en provenance des Etats Membres, d'ONG ou du HCR. Ces dernières concernent, particulièrement, les pays d'origines des demandeurs d'asile. Par la suite, le Bureau établit des rapports sur la situation générale et le niveau de sûreté dans les Etats tiers répertoriés. Le dessein est de créer une base de données communes pour permettre aux autorités nationales de trancher les demandes d'asile en connaissance de cause. En octroyant les mêmes informations à chaque Etat, l'idée est d'arriver à un taux de reconnaissance similaire sur tout le territoire de l'Union. En pratique, ces documents n'ont qu'une valeur informative pour les Etats²²⁷.

Le BEAA rassemble, également, des données sur le nombre de demandes d'asile traitées mais aussi sur le pourcentage de dossiers pendants ou de décisions favorables rendues par un Etat. Sur cette base, il établit des statistiques, permettant une analyse rapide de la situation migratoire dans l'UE²²⁸. Elles peuvent, ainsi, indiquer les prémices d'un afflux massif

²²¹ Règlement (UE) 439/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *J.O.U.E.*, 29 mai 2010, L 132, pp. 0011- 0028.

²²² Article 2 du Règlement 439/2010.

²²³ Préambule du Règlement 439/2010.

²²⁴ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « Bureau Européen d'Appui pour l'Asile », EASO, 2014, (disponible sur : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822FRC.pdf>), p. 1.

²²⁵ Préambule du Règlement 439/2010.

²²⁶ Concernant son mandat et la difficulté d'accorder les intérêts divergents des Etats membres ; Voir C. NIESWANDT and S. SCHNEIDER, « EASO- Support Office or Asylum Authority ? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration », *Österreich Z Soziol*, 2018, vol. n°43 (Suppl 1), p. 17.

²²⁷ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « Bureau Européen d'Appui pour l'Asile », *op. cit.*, p. 4.

²²⁸ Ces données sont publiées sur le site du Bureau (<https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-overview-2018>).

et permettre à l'Union de réagir promptement pour l'endiguer. Une critique formulée est qu'en l'absence d'un contrôle de leur véracité, elles peuvent entraîner la surgescence d'une image erronée de la réalité²²⁹.

§2. Les programmes de formation

Sur base de l'article 6 du Règlement 439/2010, le BEAA possède la prérogative de développer des programmes de formation destinés aux autorités nationales. L'article énonce une liste de thématiques non limitatives dont le Bureau peut tenir compte pour la constitution de ses modules²³⁰. L'objectif est de contrer les disparités de connaissances entre les différents pays européens et de procéder à une harmonisation des pratiques sur le terrain. En 2015, selon le directeur du Bureau, ce programme avait permis de former 7000 décideurs nationaux, ce qui constitue, selon lui, un résultat encourageant²³¹.

La doctrine, de son côté, met en exergue certaines lacunes du programme. Tout d'abord, les formations ne sont disponibles que dans certaines langues de l'Union. Cette situation crée pour certains Etats, des difficultés quant à leur mise en œuvre. Ensuite, l'accès aux supports de formations est réservé aux autorités nationales. Une diffusion plus large permettrait de garantir une meilleure formation de tous les protagonistes notamment les fonctionnaires décideurs, les avocats ou les ONG²³² et ainsi d'assurer une protection accrue des droits des demandeurs d'asile. Finalement, les formations ne sont que facultatives pour les Etats²³³. Seuls les Etats déjà enclins à une harmonisation des pratiques, participent à ces programmes.

§3. Les missions de support opérationnel

Sur base de la section 2 du Règlement 439/2010, le BEAA offre un support opérationnel en cas de pressions particulières sur un Etat. Dans ce cas, ce dernier peut requérir une aide spécifique pour l'assister dans sa gestion des demandeurs d'asile. A l'heure actuelle, seuls six pays en ont fait la demande²³⁴. L'article 10 du Règlement fixe trois types de coordination opérationnelle que le Bureau peut déployer : simplifier l'analyse rapide des demandes d'asile, assurer la suffisance des services minimaux offerts aux demandeurs d'asile (logements, soins

²²⁹ M. GARLICK, « Practical cooperation and the first years of the EASO », OMNIA Project, Odysseus Network, 2016, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf> (dernière consultation : 18 mars 2019), p. 10.

²³⁰ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « Bureau Européen d'Appui pour l'Asile », *op. cit.*, p. 4.

²³¹ E. SBARAI, « Le Bureau d'Appui en matière d'Asile (EASO) : voilà le vrai créateur de solidarité », EU LOGOS, 27 janvier 2015, <https://eulogos.blogactiv.eu/2015/01/27/le-bureau-d%E2%80%99appui-en-matiere-d%E2%80%99asile-easo-voila-le-vrai-createur-de-solidarite/> (dernière consultation : 19 mars 2019).

²³² M. GARLICK, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

²³³ E. SBARAI, *op. cit.*

²³⁴ Bulgarie, Chypre, Grèce, Italie, Luxembourg et la Suède ; Voir les archives du Bureau sur son site (<https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations>).

de santé, ...) et mettre sur pied une équipe d'appui²³⁵. Pour l'une des opérations d'assistance envers la Grèce, le Bureau a coordonné le déploiement d'une équipe d'appui pour l'aider à traiter le nombre exorbitant de demandes auquel elle était confrontée²³⁶. Ces missions sont limitées au cadre de l'urgence²³⁷.

Un exemple d'une mission de coordination visant à faciliter l'analyse rapide des demandes d'asile est l'approche des « hotspots²³⁸ ». Ce mécanisme est appréhendé comme une expression de la solidarité opérationnelle²³⁹. Il consiste en la création d'un point de passage obligatoire pour les immigrants où est centralisé l'enregistrement de leurs empreintes et de leur éventuelle demande d'asile. L'objectif est d'aider les pays en première ligne, à gérer l'afflux migratoire²⁴⁰. Ces camps établis, en Grèce et en Italie, facilitent la coopération entre les trois acteurs principaux du domaine migratoire européen à savoir le Bureau, l'agence Frontex et les Etats membres. Lors du traitement d'une demande d'asile, chacun a un rôle bien défini. En cas d'octroi du statut de réfugié, le bénéficiaire est soit installé dans le pays de première entrée soit, s'il est éligible et qu'un autre Etat membre l'accepte, relocalisé. C'est le BEAA qui est chargé de coordonner ces relocalisations²⁴¹. En cas de refus de la demande, l'agence Frontex procédera au retour forcé du demandeur débouté²⁴². En pratique, étant donné la préséance accordée à l'externalisation des frontières, c'est la politique des retours et le rôle de l'agence Frontex qui sont les plus substantiels au sein de ces « hotspots »²⁴³. En créant un lieu de collaboration entre les Etats européens, ceux-ci encouragent le renforcement du SECA mais ne suffisent pas à garantir une solidarité interétatique²⁴⁴.

Section 2. La place de la solidarité et l'efficacité des mécanismes envisagés

La solidarité au sein des actions du BEAA s'exprime de façon législative et opérationnelle. Le pan législatif concerne les programmes de formation et la création des bases

²³⁵ Elles sont composées d'experts nationaux, y compris des interprètes, assurant les actions de coopération du Bureau ; E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 677.

²³⁶ M. GARLICK, *op. cit.*, p. 11.

²³⁷ Article 8 et s. du Règlement 439/2010.

²³⁸ Introduit par l'Agenda européen sur les migrations ; COMMISSION EUROPEENNE, *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*, Bruxelles, 13 mai 2015, C.O.M. (2015) 240. (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fr.pdf).

²³⁹ J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

²⁴⁰ LA COMMISSION EUROPEENNE, « L'approche des Hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels », Fiche explicative, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf).

²⁴¹ La compétence du Bureau de coordonner les relocalisations est prévue à l'article 5 du Règlement 439/2010.

²⁴² LA COMMISSION EUROPEENNE, « L'approche des Hotspots... », *op. cit.*

²⁴³ M. DEN HEIJER, J. RIJMA and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 628.

²⁴⁴ J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

de données. Bien qu'il ne s'agisse pas d'adopter des lois communes, dès lors que ces missions recherchent l'harmonisation des pratiques étatiques dans la détermination du statut de réfugié, elles s'inscrivent dans la poursuite d'une forme de solidarité législative indirecte au sens du chapitre précédent.

La solidarité opérationnelle est présente dans les missions de coordination du BEAA. Elle s'entend comme l'assistance logistique déployée dans un ordre juridique donné pour aider les parties du territoire soumises à une pression inégalitaire. Dans le cadre européen, cette solidarité s'exprime lors de la composition des équipes qui seront déployées sur le terrain. L'article 15, paragraphe 2 du Règlement 439/2010, prévoit l'obligation pour chaque pays de l'Union d'alimenter une réserve d'intervention avec des experts nationaux. Cette obligation est tempérée par le pouvoir discrétionnaire laissé aux Etats de déterminer le nombre et la durée potentielle du déploiement de ceux-ci. Une fois la réserve constituée, l'article 16, paragraphe 1 du Règlement 439/2010 énonce que sur requête du Bureau, les Etats sont tenus de les rendre disponibles pour composer une équipe d'appui « asile ». Ils n'en sont exemptés que si cette mise à disposition met en péril la possibilité du pays membre d'assurer ses obligations européennes. Par conséquent, pour que cette solidarité puisse s'exprimer, il faut que les Etats possèdent des experts nationaux en suffisance²⁴⁵.

Outre l'existence de ces signes d'une prise en compte de la solidarité, la question est de savoir si ces mécanismes sont efficaces pour rendre le système équitable. Trois problèmes le compromettent fortement. La première limite concerne l'intergouvernementalité du déclenchement des mesures de solidarité. C'est les Etats membres qui choisissent quand ils veulent aider un autre Etat sous pression particulière. En effet, si c'est le directeur exécutif du Bureau qui fixe, avec l'Etat requérant, le plan opérationnel d'un déploiement de la réserve²⁴⁶, il est, néanmoins, responsable devant le conseil d'administration²⁴⁷. Or, ce dernier est composé d'un représentant de chaque Etat membre²⁴⁸. Cette réalité nous amène à nous interroger sur l'indépendance de l'agence vis-à-vis des intérêts nationaux. En l'absence de cette indépendance, le risque est d'avoir une agence fantoche qui oublie sa mission générale de garantir l'effectivité des règles du SECA et la coordination entre les Etats membres²⁴⁹.

²⁴⁵ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 677.

²⁴⁶ Article 18 du Règlement 439/2010.

²⁴⁷ Article 29 b) du Règlement 439/2010.

²⁴⁸ Article 25 du Règlement 439/2010.

²⁴⁹ E. TSOURDI, « Monitoring and steering through Frontex and EASO 2.0.: The Rise of A New Model of AFSJ Agencies? », *Odysseus Annual Conference 2018, Background paper*, 2 January 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation : 20 mars 2019), p. 43.

Un deuxième point problématique est le faible budget du Bureau, qui est quatre fois inférieur à celui de Frontex, par exemple²⁵⁰. Par cette allocation budgétaire, l'Union fait primer la protection des frontières extérieures sur la recherche d'une solidarité interne permettant une meilleure assimilation des flux migratoires²⁵¹. Une troisième lacune porte sur la limitation des actions de support opérationnel aux cas d'urgence. Le mandat du Bureau ne l'habilite pas à mettre en place un mécanisme solidaire pérenne²⁵². Finalement, c'est principalement les Etats qui supportent un lourd fardeau migratoire qui acceptent de collaborer avec le BEAA. La solidarité est principalement supportée par les Etats libéraux comme l'Allemagne et la Suède²⁵³.

En conclusion, la solidarité offerte au sein du BEAA est corrélée à la bonne volonté des Etats membres, limitée par la faiblesse des ressources disponibles et son champ d'application restreint, ce qui influe sur l'efficacité du mécanisme²⁵⁴. En 2016, face à ce constat, la Commission a proposé d'élargir son mandat. Cette évolution est abordée au sein de la section suivante.

Section 3. Le futur du BEAA : une solidarité renforcée ?

Il y a trois ans, la Commission a dévoilé une proposition portant la création d'une Agence de l'Union Européenne pour l'Asile (AUEA)²⁵⁵. Un an plus tard, un Accord Partiel a été conclu entre le Conseil et le Parlement européen²⁵⁶. Cette section porte sur le contenu de cet accord et les prérogatives qu'il octroie à l'agence européenne créée. Les questions principales sont de savoir si le nouveau mandat tend vers plus de solidarité et s'il pose les prémices d'une autorité centrale compétente pour la détermination des demandes individuelles d'asile sur tout le territoire européen.

L'Accord Partiel délègue un pouvoir de contrôle à l'agence européenne, lui permettant de vérifier si le système d'asile des Etats membres serait capable de supporter un afflux massif de demandeurs d'asile²⁵⁷. En cas de doute, l'agence pourra mener une procédure de surveillance

²⁵⁰ En 2016, le budget était de 68 millions d'euros et 175 experts contre 239 millions et 417 personnes pour Frontex ; C. NIESWANDT and S. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 17.

²⁵¹ J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

²⁵² E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 678.

²⁵³ Au sein des « hotspots », ce sont principalement des experts allemands ou suédois qui sont détachés pour déterminer les candidats crédibles à une relocalisation ; J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

²⁵⁴ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 678.

²⁵⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, C.O.M. (2016), 271 final.

²⁵⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, Interinstitutional File 2016/0131 (COD), Brussels, 27 June 2017, 10555/17 (disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2017-INIT/en/pdf>) ; ci-après désigné sous le nom d'Accord Partiel.

²⁵⁷ Article 13 de l'Accord Partiel.

débouchant sur la remise de recommandations d'amélioration du système défaillant. Sous réserve du respect d'une procédure spécifique²⁵⁸, la non-conformité avec celles-ci peut déboucher sur le déploiement d'experts européens sur le territoire de l'Etat membre récalcitrant. Cette procédure coercitive est fixée à l'article 22. Cet article prévoit, en sus, une possibilité de déploiement pour les cas de passivité excessive d'un Etat membre face à un afflux massif. Contrairement à la proposition initiale, cette solidarité forcée peut être déclenchée par le Conseil et non par la Commission²⁵⁹. Elle reste, donc, intergouvernementale.

Toutefois, la solidarité n'est plus réservée uniquement aux cas d'urgence. En effet, l'article 16 paragraphe 1, stipule qu'un Etat peut, même en l'absence de pression particulière, demander l'assistance de l'AUEA pour l'aider à remplir ses obligations sur base du SECA. Sur la même base, l'agence pourra intervenir de sa propre initiative moyennant l'accord de l'Etat membre. Cette extension du champ d'application des compétences de l'AUEA est un pas vers la création d'une agence permanente de soutien logistique envers les Etats.

L'article 16 paragraphe 2 étend le mandat de l'agence et lui reconnaît ouvertement la compétence d'assister les Etats dans leur évaluation des demandes d'asile (interviews, ...) moyennant l'accord du pays destinataire du déploiement des experts²⁶⁰. Cette évolution a été influencée par la crise de 2015. Sous le mandat précédent, l'équipe d'appui n'avait qu'un rôle marginal, limité à une compétence d'avis²⁶¹. Les défaillances systémiques grecques ont ouvert la porte à une majoration des prérogatives des experts pour combler les lacunes nationales. Le nouveau mandat découle de cette mutation casuistique²⁶². Cette évolution permettra à l'agence, par le truchement des experts, d'avoir une plus grande influence sur les systèmes nationaux.

Au regard des autres missions du BEAA, l'Accord Partiel accroît la force juridique octroyée aux rapports sur le pays d'origine. Actuellement, ces rapports ont une valeur informative. Dans le futur, sous condition du respect de la procédure stricte de l'article 10 de l'Accord Partiel, ces rapports se voient octroyer une place indicative. Si le paragraphe 2a

²⁵⁸ Article 14 de l'Accord Partiel ; Une procédure spéciale protégeant le respect du contradictoire est mise en place. La recommandation doit, en plus, être acceptée par le conseil d'administration de l'agence à la majorité des deux-tiers. Une fois approuvée, si l'Etat membre ne s'y conforme pas, la Commission prend le relais pour dénoncer les infractions. Finalement, en cas de non-conformité persistante, le Conseil peut ordonner certaines mesures avec la possibilité d'un déploiement opérationnel que l'Etat membre est obligé d'accepter (Article 22 de l'Accord Partiel) ; E. TSOURDI, « Monitoring and steering ... », *op. cit.*, pp. 39-40.

²⁵⁹ E. TSOURDI, « Monitoring and steering ... », *op. cit.*, pp. 39-40 ; D. ROJO, « From EASO to the European Agency for Asylum : "Business as Usual ?" », 15 octobre 2018, <http://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/> (dernière consultation: 20 mars 2019).

²⁶⁰ Article 16 2) b) de l'Accord Partiel ; J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

²⁶¹ M. GARLICK, *op. cit.*, p. 11.

²⁶² E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 678 ; C. NIESWANDT and S. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 17 ; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 640.

explique clairement que ceux-ci ne lieront pas les Etats dans leur compétence discrétionnaire, il les oblige à, au minimum, en tenir compte dans leur prise de décision²⁶³.

D'un point de vue plus général, les ressources financières et logistiques mises à la disposition de l'AUEA sont étendues. L'article 19A, paragraphe 6 de l'Accord Partiel fixe, par exemple, qu'un minimum de 500 experts nationaux seront intégrés à la réserve d'intervention pour permettre une action plus rapide répondant aux besoins des Etats²⁶⁴.

La révolution copernicienne attendue par un pan de la doctrine²⁶⁵ n'aura, cependant, pas lieu. La compétence d'octroyer le statut de réfugié reste du ressort exclusif des Etats. Le point 46 du préambule de la proposition le précise expressément. Les Etats membres ne sont pas encore prêts à abandonner une partie de leur souveraineté nationale pour confier à une agence indépendante de l'Union Européenne la prérogative d'octroyer ou de refuser une demande d'asile. Pour un autre pan doctrinal²⁶⁶, sur base d'une interprétation littérale de l'article 78, paragraphe 2, e) du TFUE²⁶⁷, cette supranationalisation des compétences est prohibée par le droit primaire. Cet article octroie aux Etats la prérogative d'examiner les demandes d'asile.

En conclusion, la nouvelle agence voit, sur papier, ses ressources et ses missions renforcées. Toutefois, la solidarité reste cantonnée à une place marginale. La non-mention de l'article 80 du TFUE comme fondement de l'Accord Partiel illustre cette réalité²⁶⁸. Si l'ensemble des évolutions accentue une coopération qui n'est plus limitée aux cas d'urgence, ces modifications restent minimes au regard du déficit de solidarité du SECA.

Chapitre 4. La solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil : les relocalisations

Section 1. La Directive de protection temporaire²⁶⁹ : un mécanisme prometteur mais inexploité

Dès 2001, la Directive protection temporaire prévoit, dans son chapitre VI, un mécanisme de solidarité volontaire du partage du fardeau de l'accueil en cas d'afflux massif²⁷⁰. Elle octroie une aide financière liée au Fonds européen pour les réfugiés²⁷¹ et fixe la répartition

²⁶³ E. TSOURDI, « Monitoring and steering ... », *op. cit.*, p. 39.

²⁶⁴ D. ROJO, *op. cit.*

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ E. TSOURDI, « Bottom-up Salvation? From practical cooperation towards joint implementation through the European Asylum Support Office », *European Papers*, 2016, vol. n°1, n°3, p. 1002.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 1002.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 1026.

²⁶⁹ Directive 2001/55/CE, *op. cit.*

²⁷⁰ Cette notion est définie à l'article 2 d) de la Directive 2001/55/CE.

²⁷¹ Article 24 de la Directive 2001/55/CE.

des bénéficiaires entre les Etats²⁷². Ce mécanisme s'articule en deux étapes. Tout d'abord, les Etats annoncent librement, leurs capacités d'accueil²⁷³. Ensuite, si le Conseil le déclenche²⁷⁴, le transfert du bénéficiaire de la protection temporaire est organisé moyennant son consentement²⁷⁵. En dépit d'une pression élevée de demandeurs d'asile, ces dernières années, le processus n'a jamais été exécuté²⁷⁶. Le manque de succès de ces relocalisations est lié au caractère intergouvernemental du mécanisme et au fait qu'il soit doublement volontaire²⁷⁷. Face à l'ineffectivité de la Directive, la Commission a proposé un mécanisme *ad hoc* pour soulager un Etat sous pression, dans ce cas-ci, Malte. Il est envisagé dans la section suivante.

Section 2. Le programme EUREMA : un mécanisme ad hoc pour endiguer la passivité institutionnelle

Malte est l'un des plus petits Etat de l'Union et se retrouve en première ligne de la pression migratoire²⁷⁸. Alors que le Conseil le reconnaît lors d'une réunion en 2009²⁷⁹, il refuse de porter à exécution le mécanisme d'urgence prévu par la Directive 2001/55/CE. A la suite de cet échec, la Commission a lancé le projet pilote *European Relocation Malta* (EUREMA)²⁸⁰.

Ce mécanisme fut financé par le Fonds européen pour les Réfugiés²⁸¹ et s'articule sur un schéma doublement volontaire. Sur les deux phases du projet (2010-2011), 12 Etats membres ont décidé de participer dans le cadre multilatéral, huit Etats membres ou pays associés²⁸² ont passé des accords de relocalisation bilatéraux et dix Etats membres ont refusé d'y participer. En termes numériques, 227 personnes ont été relocalisées en grande partie en

²⁷² Article 2 a) de la Directive 2001/55/CE.

²⁷³ Article 25 de la Directive 2001/55/CE ; R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, p. 319.

²⁷⁴ Article 5 de la Directive 2001/55/CE.

²⁷⁵ Article 25, paragraphe 2, de la Directive 2001/55/CE.

²⁷⁶ J-B. FARCY, E. O'NEILL and D. WATT, *op. cit.*

²⁷⁷ Il requiert la reconnaissance par l'Etat hôte de l'existence de disponibilités d'accueil mais aussi l'accord du bénéficiaire de la protection temporaire ; E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 76.

²⁷⁸ Au regard d'une analyse relative du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés ; C. BOSWELL, E. THIELEMANN and R. WILLIAMS, « What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? », Study of European Parliament, PE 419.620, 2010, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf) (dernière consultation: 3 avril 2019), pp. 71-75.

²⁷⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Presidency conclusions – Brussels, 18/19 June 2009*, Brussels, 29 June 2009, 11225/09, CONCL 2, (disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11225-2009-INIT/en/pdf>), point 37.

²⁸⁰ LA COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des Régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile : Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle*, Bruxelles, le 2 février 2011, C.O.M. (2011) 835 final, (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>), p. 8.

²⁸¹ I. GOLDNER LANG, « Is there solidarity on Asylum ... », *op. cit.*, p. 12.

²⁸² Norvège, Liechtenstein, Suisse.

France et en Allemagne et il y a eu 350 promesses de relocalisation²⁸³. Le mécanisme étant volontaire, les Etats pouvaient fixer leurs conditions d'acceptation d'une relocalisation. Le rapport d'évaluation du plan EUREMA critique cet aspect, tant les Etats précisaient des critères irréalisables empêchant une relocalisation effective sur leur territoire²⁸⁴.

Si ce projet exemplifie, pour la première fois²⁸⁵, une solidarité de l'accueil multilatérale au sein de l'Union Européenne, elle reste symbolique. A titre de comparaison, en 2010, Malte reçut 560 demandeurs d'asile en transfert sur base du Règlement Dublin II²⁸⁶. Ce constat montre que le programme, bien que considéré comme un succès par la Commission²⁸⁷, n'a pas eu de réel impact salvateur sur la pression disproportionnée que subissaient les capacités d'accueil du pays. Dans l'état actuel des choses, le SECA fournit de la solidarité d'une main et la retire de l'autre.

Section 3. La Décision 2015/1601/UE : des quotas contraignants pour une mise en œuvre limitée

Nous avons déjà abordé au Titre I, Chapitre 2, section 2, paragraphe 2, la question de l'adoption de la Décision 2015/1601, la controverse qu'il en est ressorti et l'Arrêt de la CJUE qui l'a réglée. Cette section se concentre sur sa mise en œuvre et son efficacité.

§1. Le fonctionnement du processus de relocalisation

Pour rappel, cette Décision a été prise sur base de l'article 78, paragraphe 3 du TFUE et prévoyait la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile²⁸⁸. Elle consiste en une dérogation au critère de la première entrée de l'article 13 du Règlement Dublin²⁸⁹. Son fonctionnement exécute un partage coercitif des responsabilités entre les Etats. Chacun d'eux se voit attribuer un quota de demandeurs d'asile sur base de critères objectifs pondérés²⁹⁰. La condition

²⁸³ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « EASO Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta », EASO, July 2012, (disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/52aef8094.html>), pp. 1 et 4.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁸⁵ EDEM, « Newsletter – septembre 2015 », Université Catholique de Louvain, 2015, <https://drive.google.com/file/d/0B9UKBT0trDAcRDRLb2o3ZE9Mb0k/view> (dernière consultation : 3 avril 2019), p. 17 ; ERN, « Intra-EU Relocation », European Resettlement Network, <http://resettlement.eu/page/intra-eu-relocation> (dernière consultation : 15 mai 2019).

²⁸⁶ R. BIEBER et F. MAIANI, *op. cit.*, p. 319.

²⁸⁷ LA COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission (...) : Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle*, *op. cit.*, p. 9.

²⁸⁸ Il s'agit de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale ; Point 11 et 17 du préambule de la décision 2015/1601.

²⁸⁹ Point 23 du préambule de la décision 2015/1601.

²⁹⁰ Les critères pondérés sont : le PIB total (40 %), la taille de la population (40%), le nombre moyen de demandeurs d'asile au cours des quatre dernières années (10%), taux de chômage (10%) ; COMMISSION EUROPEENNE, « Solidarité européenne : un système de relocalisation pour les réfugiés. », Fiche explicative, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_fr.pdf).

d'éligibilité du demandeur d'asile pour pouvoir bénéficier de la relocalisation, est de provenir d'un Etat dont le taux de reconnaissance de la protection internationale au niveau de l'UE est supérieur à 75 pour cent²⁹¹. Le processus articule la solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil avec la solidarité financière²⁹² (une aide forfaitaire de 6000 euros par personne relocalisée) et la solidarité opérationnelle (via les « hotspots » et le soutien du BEAA dans la coordination des relocalisations)²⁹³.

La nouveauté, par rapport aux mécanismes énoncés aux sections précédentes, est que celui-ci est doublement coercitif²⁹⁴. Les Etats sont obligés d'y participer via l'allocation de quotas²⁹⁵. L'unique possibilité de refus concerne les risques pour la sécurité nationale²⁹⁶. Les bénéficiaires, quant à eux, sont tenus de rester dans l'Etat qui leur est désigné²⁹⁷. Le point commun est le caractère intergouvernemental du mécanisme qui est déclenché par le Conseil.

§2. Les résultats concrets de sa mise en œuvre

Le champ d'application temporel de la Décision a pris fin le 26 septembre 2017 et les institutions européennes ont pu dresser le bilan effectif du mécanisme²⁹⁸. Le nombre total de relocalisations s'élevait à 34 689 personnes sur les 98 255 personnes re-localisables sur base des critères, soit un taux d'effectivité de 35 pour cent²⁹⁹. Bien que la Commission identifie comme un succès l'augmentation du rythme mensuel de relocalisation sur les derniers mois d'applicabilité de la Décision³⁰⁰, sa mise en œuvre globale fut laborieuse. Plusieurs facteurs peuvent expliquer son inefficacité dans la répartition équitable des charges migratoires.

Premièrement, nonobstant la force contraignante de la Décision, différents Etats se sont montrés hostiles à son exécution³⁰¹. Parmi les membres du groupe Visegrad, la Pologne et la

²⁹¹ Article 3, paragraphe 2 de la décision 2015/1601. Seuls les Erythréens, les Irakiens et les Syriens répondaient à ces conditions strictes ; COMMISSION EUROPEENNE, « Solidarité européenne : un système de relocalisation ... », *op. cit.*

²⁹² Article 10 de la décision 2015/1601.

²⁹³ Article 5 et 8 de la décision 2015/1601.

²⁹⁴ Du moins pour les 120 000 relocalisations issues de la décision 2015/1601. Pour les 40 000 premiers, les mécanismes étaient à nouveau sur base volontaire ; E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 77.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Article 5, paragraphe 7 de la décision 2015/1601.

²⁹⁷ Article 6, paragraphe 5 de la décision 2015/1601.

²⁹⁸ Article 13, paragraphe 2 de la décision 2015/1601.

²⁹⁹ Ces chiffres sont ceux de Mai 2018. En effet, après l'échéance de la décision, les Etats ont continué à effectuer leurs promesses de relocalisation ; T. PECH (dir.), *op. cit.*, p. 51.

³⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: fifteenth report on relocation and resettlement*, Brussels, 6 September 2017, C.O.M. (2017) 465 final (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf), p. 1.

³⁰¹ C. COSTELLO, E. GUILD and V. MORENO-LAX, « Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece », Study of

Hongrie n'ont accepté aucune relocalisation sur leur territoire³⁰² ; la Slovaquie et la République Tchèque en ont respectivement accepté 16 et 12³⁰³. Cette faible conformité illustre la divergence de discours énoncée *supra*. A contrario, certains Etats ont grandement participé aux relocalisations comme la Lettonie, la Finlande ou encore le Luxembourg³⁰⁴. Cette disparité montre une fracture culturelle importante entre les Etats de l'Union quant à la notion de réfugiés.

Cette Décision ambitieuse a fixé des objectifs irréalisables au vu des compétences de l'Union dans le domaine et de la volonté politique dans le partage solidaire du fardeau migratoire des Etats³⁰⁵. Ces derniers ont manqué à leurs engagements en ne créant pas assez de places d'accueil pour soulager la Grèce et l'Italie. Les motifs invoqués pour se soustraire à la relocalisation ne se conformaient pas tous à la Décision. Ils ont, par exemple, mentionné la santé publique, cette défense n'était pourtant pas envisagée par la Décision. Certains Etats n'ont fourni aucune justification quant à leur refus³⁰⁶. Leur mauvaise foi montre un irrespect pour les institutions européennes et devrait entraîner des sanctions plus fortes de la part de la CJUE sur base de la négligence du principe de loyauté. Il faudra vérifier les résultats qui découleront des procédures d'infraction entamées³⁰⁷.

Deuxièmement, la double coercivité du mécanisme représente un obstacle à son efficacité. Contre-intuitivement, l'obligation pesant sur un Etat d'exécuter une décision ou sur un demandeur d'asile de s'y plier ne permet pas toujours d'assurer celle-ci. Si, du côté des Etats, la coercivité est nécessaire pour assurer la participation de chacun lors de la répartition du fardeau migratoire, elle doit s'assortir de sanctions en cas de non-respect. Du côté du bénéficiaire de la relocalisation, dans l'état actuel du droit de l'Union, l'impératif de se voir allouer un Etat contre son gré, nie les divergences d'attraction entre les Etats membres. La possibilité de travailler ou l'existence d'une forte communauté de même origine importe dans le cadre de sa future intégration³⁰⁸.

European Parliament, PE 583.132 (disponible sur: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf)), p. 24.

³⁰² EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission ...*, *op. cit.*, p. 2.

³⁰³ T. PECH (dir.), *op. cit.*, p. 52.

³⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission ...*, *op. cit.*, p. 4.

³⁰⁵ M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 628.

³⁰⁶ C. COSTELLO, E. GUILD and V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 24.

³⁰⁷ T. PECH (dir.), *op. cit.*, p. 52.

³⁰⁸ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 78 ; S. PEERS, « Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy », *EU Law Analysis*, 24 September 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> (dernière consultation: 8 avril 2019).

Pour pouvoir assurer un système coercitif, une telle Décision requiert l'existence d'un système parfaitement harmonisé et des taux d'octroi du statut de réfugié similaires entre les Etats³⁰⁹. Or, comme nous l'avons vu au Chapitre 1, ce n'est pas le cas dans l'Union. Il semble dès lors utopique de répartir un nombre important de personnes, sans leur consentement, avec pour objectif de leur interdire tout mouvement secondaire³¹⁰. Un mécanisme doublement coercitif ne pourrait fonctionner qu'à condition de le corrélérer avec l'accentuation d'autres formes de solidarité permettant d'assurer sa mise en œuvre. Une plus grande aide financière pour les Etats en difficulté ainsi que des pouvoirs accrus au BEAA sont des pistes à envisager avant de prévoir une relocalisation liante³¹¹.

Troisièmement, la condition d'éligibilité a limité grandement le nombre de bénéficiaires potentiels de la relocalisation. Il fixait un taux de reconnaissance moyen du statut de réfugié de 75 pour cent sur tout le territoire de l'Union. A titre d'exemple, sur les 850 000 personnes qui ont transité par la Grèce en 2015, seuls 66 400 étaient éligibles. Ce nombre met en perspective la portée redistributive de la Décision et marque la charge élevée pesant sur la Grèce en dépit de l'existence de ce mécanisme³¹². Une autre conséquence est qu'en relocalisant des personnes assurées d'obtenir un statut de réfugié, la Décision laisse à charge des autorités sous-pression, les dossiers les plus complexes et la gestion des retours des personnes ne pouvant bénéficier d'une protection internationale³¹³.

En conclusion, ce mécanisme innovant qui prévoyait, pour la première fois, à l'échelle européenne, une solidarité contraignante dans le fardeau de l'accueil, tenant compte des capacités différenciées des Etats, n'est qu'un premier pas timide dans la bonne direction. Ses lacunes sont encore nombreuses. La proposition de la Commission de créer un mécanisme correcteur pérenne, inspiré de ce mécanisme, pour endiguer les inégalités découlant du Règlement Dublin III³¹⁴, devra tenir compte des différentes limites énoncées ci-dessus pour être efficace. La Décision 2015/1601 n'est que « l'arbre qui cache la forêt » des réformes nécessaires au respect du principe de solidarité au sein du SECA. Il est basé sur ses faiblesses structurelles et notamment l'absence de volonté des Etats de partager le fardeau migratoire³¹⁵.

³⁰⁹ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 78.

³¹⁰ F. MAIANI, *op. cit.*, p. 622.

³¹¹ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 78.

³¹² E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 680.

³¹³ *Ibid.* ; EDEM, *op. cit.*, pp. 21-22.

³¹⁴ Voir *supra* Titre II, Chapitre 1, section 3.

³¹⁵ M. DEN HEIJER, J. RIJMA and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 630.

Conclusion du Titre II. Le principe de solidarité : une valeur cantonnée aux cas d'urgence ?

L'objectif de ce Titre fut d'exemplifier les différents mécanismes d'opérationnalisation de la solidarité mis en œuvre au niveau européen et de cerner le contenu normatif que les institutions européennes octroient à l'article 80. En dépit de nombreuses expressions d'intention dans des programmes du Conseil européen³¹⁶ ou dans les préambules des textes législatifs, il ressort que la solidarité n'a de pouvoir normatif qu'en cas d'urgence³¹⁷. Que ce soit au niveau des opérations, des finances ou de l'accueil, il faut attendre des pressions particulières pour que les Etats, par l'entremise du Conseil daignent, de gré ou de force, assumer leur part dans la gestion de la charge migratoire. Cette exceptionnalité envisagée par l'Union part du postulat que, sans des pressions externes particulières, la solidarité ne serait pas nécessaire au sein du SECA³¹⁸.

Or, nulle locution au sein de l'article 80 du TFUE ou dans les jugements de la CJUE ne permet de déduire cette éventualité. *A contrario*, ils énoncent clairement que l'ensemble du SECA doit respecter le principe de solidarité. En encourageant une répartition inéquitable du fardeau migratoire via le critère de la première entrée, le Règlement Dublin III n'assure pas ce respect. Cet exemple illustre que l'harmonisation des normes, si elle ne cherche pas à atteindre une solidarité financière, opérationnelle ou de l'accueil, n'obéit pas au prescrit de l'article 80. Face à ce constat, la politique de la « boîte à outils » qui consiste à adopter des législations disparates pour apporter une once de solidarité au sein du SECA ne suffit pas. Le législateur européen devrait réformer complètement son système, à commencer par le Règlement Dublin III, pour introduire la solidarité comme valeur centrale de sa politique migratoire.

La mise en place d'un système équitable suppose que chaque Etat de l'Union supporte une partie du fardeau migratoire en fonction de ses possibilités. La Titre suivant aborde la mise en œuvre du principe de solidarité dans des grands espaces de libre circulation, à savoir les Etats-Unis, le Canada et l'Allemagne, dans le but de fournir des pistes de réflexions pour une réforme du SECA respectant le prescrit de l'article 80 du TFUE.

³¹⁶ Le programme de Stockholm ; Voir S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK and E. GUILD, *op. cit.*, p. 184.

³¹⁷ E. TSOURDI, « Solidarity at work? ... », *op. cit.*, p. 686.

³¹⁸ EDEM, *op. cit.*, p. 24.

Titre III. Analyse comparée de la notion de solidarité dans les principaux Etats fédéraux occidentaux

Le système fédéral est le mode d'organisation sociétal qui possède le plus d'accointances avec la communauté *sui generis* qu'est l'Union Européenne. Bien que le principe de solidarité n'existe pas dans tous les Etats fédéraux, la question du partage équitable des responsabilités est afférente à ceux-ci. Par conséquent, nous analyserons, au sein de ce Titre III, les mécanismes existant aux Etats-Unis (Chapitre 1), au Canada (Chapitre 2) et en Allemagne (Chapitre 3) qui permettent d'assurer une répartition juste du fardeau de l'asile, selon ses différentes formes (législative, financière, opérationnelle et de l'accueil).

Chapitre 1. La politique américaine : les conséquences de l'absence d'une solidarité institutionnelle

Section 1. La préemption fédérale comme fondement constitutionnel de l'immigration aux Etats-Unis

Contrairement à l'Union Européenne et l'existence d'une compétence partagée, l'immigration aux Etats-Unis est une prérogative exclusivement fédérale. Alors que la Constitution américaine ne l'énonce pas expressément, la Cour suprême³¹⁹ l'induit de l'article 1, paragraphe 8, alinéa 3 et 4 de celle-ci qui stipule que le Congrès est compétent pour adopter des normes uniformes en matière de naturalisation et de commerce extérieur³²⁰. En pratique, cette délégation n'est pas absolue. En effet, les états adoptent de plus en plus de réglementations locales pour combler les lacunes fédérales dans le domaine³²¹. Pour théoriser ce phénomène, un pan de la doctrine évoque le passage d'une primauté fédérale vers un fédéralisme de coopération³²². Cette situation mène à un concours de législations qui se résout sur base de la doctrine de la préemption fédérale. Cette dernière découle de l'article 6, alinéa 2 de la Constitution aussi appelé « clause de suprématie » qui mentionne que « les lois fédérales, les Traités et la Constitution » sont les « lois suprêmes du pays ». Il découle de cette doctrine que

³¹⁹ Chae Chan Ping v. United States, U.S., 581, 604-605 (1889).

³²⁰ I. MEDINA, « Symposium on Federalism at work: State criminal law, noncitizens and immigration related activity- an introduction », *Loyola Journal of Public Interest Law*, 2011, vol. n°12, p. 265.

³²¹ R. CHIN, « Moving Toward Subfederal involvement in Federal Immigration Law », *UCLA Law Review*, 2011, vol. n°58, p. 1906.

³²² D. KANSTROOM, « Immigration Enforcement and State Post- Conviction Adjudications: Towards Nuanced Preemption and True Dialogical Federalism », *University Miami Law Review*, 2016, vol. n°70, pp. 530-532 ; P. GULASEKARAM and S. KARTHIK RAMAKRISHNAN, *The New Immigration Federalism*, New York, Cambridge University Press, 2015.

les autorités étatiques et locales ne peuvent émettre un règlement dans le domaine migratoire qu'en l'absence de lois fédérales visant les mêmes objectifs ³²³.

Section 2. La solidarité législative : d'une uniformité de normes à une divergence de droits

Au vu de la prépondérance fédérale dans le domaine migratoire, c'est le Congrès qui promulgue les lois applicables en matière d'asile ainsi que le programme de réinstallation applicable sur tout le territoire. Les deux lois fédérales importantes sont l'« Immigration National Act³²⁴ » (INA) de 1952 et le « Refugee Act³²⁵ » (RA) de 1980. Le premier prévoit un corpus de normes réglementant l'immigration légale, la naturalisation, le renvoi et le séjour des étrangers mais aussi la définition du statut de réfugié³²⁶ ou les interdictions de territoire³²⁷. Le second fixe les règles du programme de réinstallation applicable sur tout le territoire américain.

Cette uniformisation n'est qu'une façade. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le sujet migratoire est devenu très sensible dans l'opinion publique américain de sorte que toutes les modifications législatives fédérales de grande ampleur sont devenues impossibles. Face à cette apathie, les états ont pris des réglementations pour gérer les problèmes quotidiens et notamment la question des migrants illégaux. Deux courants étatiques se sont développés, les protectionnistes et les libéraux. Les premiers promulguent des textes pour restreindre les droits de ces personnes vulnérables. Les seconds cherchent à les protéger en leur octroyant des droits accrus pour travailler ou pour conduire (villes sanctuaires)³²⁸. La distorsion qui en résulte, motivée par une question identitaire, risque de mener à une « course vers le fond », chaque état protectionniste cherchant, en réduisant les droits octroyés sur leur territoire, à pousser les migrants à s'installer ailleurs. Alors qu'il existait un régime fédéral uniforme, son caractère inadéquat et unilatéral a mené les états à adopter leurs propres normes pour administrer leurs problèmes quotidiens ³²⁹.

La constitutionnalité des règlements étatiques est régulièrement remise en cause. La Cour fédérale ayant la charge de déterminer si ceux-ci occupent un domaine préempté par le pouvoir fédéral. Cette appréciation est faite au cas par cas. En 2012, la Cour suprême³³⁰ a annulé un

³²³ M. GARCIA and K. MANUEL, *State and Local "Sanctuary" Policies Limiting Participation in Immigration enforcement*, Congressional Research Service, 10 July 2015, pp. 2-4.

³²⁴ Immigration National Act, 1952, 8 U.S.C., §§1101 *et seq.*

³²⁵ Refugee Act, 1980, 8 U.S.C., §§1522 *et seq.*

³²⁶ Immigration National Act, §101 (a) (42) (A), 8 U.S.C., §1101 (a) (42) (A).

³²⁷ Immigration National Act, §208 (b) (2), 8 U.S.C., §1158 (b) (2).

³²⁸ G. BOUSHEY and A. LUEDTKE, « Immigrants across the U.S. Federal Laboratory: Explaining State-Level Innovation in Immigration Policy », *State Politics & Policy Quarterly*, 2011, vol. n°11, p. 393.

³²⁹ R. SURO, « California Dreaming: The New Dynamism in Immigration Federalism and Opportunities for inclusion on a Variegated Landscape », *Journal on Migration and Human Security*, 2015, vol. n°3, pp. 1-2.

³³⁰ *Arizona v. United States*, 130 U.S. 581, 2012, para. 2497.

règlement de l'état d'Arizona qui restreignait le droit au travail des sans-papiers parce qu'il occupait un domaine réservé aux compétences fédérales³³¹. Nonobstant ces embûches juridiques, en pratique, les états conservateurs empêchent les lois fédérales de s'appliquer. Comme nous le verrons à la section 4, le Wyoming n'a par exemple pas de programme de réinstallation de réfugiés dû à son opposition véhémente³³².

Le système américain est inadapté pour combattre le nombre croissant de migrants illégaux présents sur son territoire. La différence d'exposition à ce phénomène est grande³³³ et chaque état réagit en fonction de ses propres intérêts³³⁴. Les lois fédérales inadéquates et l'absence de solidarité législative entre les différents niveaux de pouvoir mènent à une cacophonie juridique. Cette situation montre l'importance d'une coopération législative entre les différents niveaux de pouvoir pour gérer adéquatement la question migratoire sur un grand territoire de libre circulation.

Section 3. La solidarité financière et opérationnelle : l'hégémonie dans la détermination, la coopération dans l'intégration

Il faut distinguer deux étapes différentes dans le processus d'arrivée d'un demandeur d'asile. L'une concerne l'étude et l'octroi du statut de réfugié, sur le territoire ou hors de celui-ci via la réinstallation, où seul le pouvoir fédéral³³⁵ et ses agents sont compétents³³⁶. Cette hégémonie fédérale permet l'application d'une procédure d'asile unique, évitant les divergences d'interprétation³³⁷. La question de la détention et du renvoi est aussi gérée exclusivement par le Département de la Sécurité intérieure qui est une agence fédérale³³⁸. Une exception existe en cas d'afflux massif, où cette dernière peut déléguer ses compétences aux

³³¹ D. KERWIN, « Moving Beyond Comprehensive Immigration Reform and Trump: Principles, interests and Policies to guide long-term Reform of US immigration System », *Journal on Migration and Human Security*, 2017, vol. n°5, number 3, p. 554.

³³² K. JOHNSON, « Can We Act Globally While Thinking Locally: Responding to Stella Burch Elias, the Perils and Possibilities of Refugee Federalism », *American University Law Review*, 2017, vol. n°67, pp. 224-225.

³³³ G. BOUSHEY and A. LUEDTKE, *op. cit.*, p. 396.

³³⁴ K. JOHNSON, *op. cit.*, p. 231.

³³⁵ S. ELIAS, « The perils and possibilities of Refugee Federalism », *American University Law Review*, 2016, vol. n°66, p. 376.

³³⁶ Immigration National Act, §208, 8 U.S.C., §1158.

³³⁷ Il existe une procédure d'asile unique qui peut se déposer dans huit bureaux fédéraux sur tout le territoire américain (Arlington, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Newark, New York, San Francisco) ; US CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, « USCIS Asylum Program : Information Guide for Prospective Asylum Applicants », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Humanitarian/Refugees%20%26%20Asylum/Asylum/Information%20Guides%20For%20Prospective%20Applicants/info-guide-for-prospective-asylum-applicants-english.pdf>).

³³⁸ Immigration National Act, §103 (a) (1), 8 U.S.C., §1103 (a) (1).

états ou aux localités³³⁹. Les coûts de l'ensemble de ces actions sont exclusivement supportés par le pouvoir fédéral.

L'autre est celle de l'intégration des réfugiés³⁴⁰ dans leurs nouvelles communautés. Cette tâche est coordonnée et financée par une agence fédérale américaine³⁴¹ : le Bureau pour la Réinstallation des Réfugiés (BRR). Ce dernier octroie une aide financière pour couvrir les dépenses pour des cours d'anglais, pour une aide dans la recherche d'emploi, pour les soins médicaux éventuels ou pour un pécule d'intégration pendant les huit premiers mois de présence sur le territoire³⁴². L'objectif est d'assurer l'intégration des réfugiés et de les mener rapidement à l'auto-suffisance.

Pour pouvoir toucher ces financements, les états doivent avoir conclu un partenariat avec le gouvernement fédéral³⁴³ fixant les règles d'administration de ces aides sur le terrain. Il en existe deux formes. La première stipule que chaque état coordonne seul l'intégration des réfugiés sur son territoire via la création de son propre programme. La deuxième crée un partenariat public-privé où l'état nomme une organisation sans but lucratif volontaire (VOLAGS³⁴⁴) qui sera chargée d'administrer quotidiennement ces aides. Si l'état est réfractaire à tout partenariat, le gouvernement fédéral peut négocier directement avec des VOLAGS pour prévoir une assistance aux réfugiés sans approbation de l'état où l'établissement a eu lieu. Ce dernier s'intitule le programme *Wilson- Fish* du nom de ses instigateurs³⁴⁵. Dans le cadre des réinstallations, il a permis au gouvernement fédéral de contourner la fermeté de certains états en y plaçant des réfugiés. En effet, en l'absence d'aide à l'intégration, celles-ci ne peuvent avoir lieu. Seul un état³⁴⁶, le Wyoming, n'a pas eu de réfugiés réinstallés à défaut de VOLAGS disponible³⁴⁷. Ce panel de possibilités permet de composer avec des états aux valeurs hétéroclites et de compenser l'esprit réfractaire de certaines entités fédérées.

³³⁹ Immigration National Act, §103 (a) (10), 8 U.S.C., §1103 (a) (10).

³⁴⁰ Qu'il s'agisse d'un réfugié réinstallé ou dont la demande a été traitée sur le territoire. La différence est que le réfugié réinstallé jouit d'office des droits octroyés par le BRR, le demandeur d'asile doit quant à lui s'inscrire au programme une fois sa demande acceptée ; S. ELIAS, *op. cit.*, pp. 376-377.

³⁴¹ Immigration National Act, §411, 8 U.S.C., §1521.

³⁴² Immigration National Act, §412, (e)(1), 8 U.S.C., §1522, (e)(1) ; UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, « Refugee Resettlement: Greater consultation with Community Stakeholders could strengthen program », July 2012, (disponible sur : <https://www.gao.gov/assets/600/592975.pdf>), p. 9.

³⁴³ S. PRITCHETT, « One in Fifty: Refugee Federalism and Wyoming », *Wyoming Law Review*, 2017, vol. n°17, p. 290.

³⁴⁴ Il en existe 9 et elles doivent être homologuées par le gouvernement fédéral, principalement des organisations religieuses ; S. ELIAS, *op. cit.*, p. 371.

³⁴⁵ S. PRITCHETT, *op. cit.*, pp. 290-293.

³⁴⁶ Pour voir la proportion de chaque partenariat ; Voir OFFICE OF REFUGEE RESETTLEMENT, « Find Resources and Contacts in your States », (disponible sur : <https://www.acf.hhs.gov/ort/state-programs-annual-overview>).

³⁴⁷ S. ELIAS, *op. cit.*, pp. 374-375.

Quant au montant des financements, il est calculé sur base du nombre de réfugiés accueillis par l'état au cours des deux dernières années précédant le versement. Une somme supplémentaire est allouée pour compenser les coûts administratifs de la gestion du programme de réinstallation. Cet argent assure un socle identique minimal de droits sans égard au lieu d'établissement du réfugié. Un état conserve la prérogative d'offrir, sur ses propres deniers, plus de droits aux réfugiés.³⁴⁸ Cette prérogative accordée à celui-ci nuance l'unicité de traitements et l'habilité à offrir une meilleure protection à ces personnes vulnérables.

En conclusion, il est intéressant de constater l'hégémonie fédérale dans la détermination des demandes d'asile, les financements fédéraux envers les pouvoirs infranationaux qui ont la particularité d'être proportionnels aux coûts réels subis et le système de coopération à trois échelons permettant de contourner les états réfractaires. Ces trois mécanismes font, par le truchement du budget fédéral, participer chaque état, équitablement, aux coûts de la gestion de l'asile aux Etats-Unis peu importe le lieu d'établissement du réfugié.

Section 4. La solidarité du partage du fardeau de l'accueil : la répartition des réfugiés au sein du programme de réinstallation américain

Le seul système de répartition des réfugiés aux Etats-Unis est créé au sein du programme de réinstallation. Pour le mettre en œuvre, le gouvernement fédéral, en vertu de l'article 412 de l'INA³⁴⁹, est tenu de consulter les états et les localités concernant leur distribution au sein de ceux-ci. Il doit, ensuite, au meilleur de ses possibilités, prendre en compte les recommandations et les intérêts des acteurs locaux³⁵⁰. Le processus de consultation permet d'aboutir à l'adoption d'une politique concertée quant au placement des réfugiés³⁵¹. L'INA balise le contenu de celle-ci et prévoit cinq considérations, concernant le lieu de réinstallation, qui, sauf situation exceptionnelle, doivent être prises en compte à savoir le niveau de saturation de la communauté envisagée³⁵², le pourcentage d'immigrés, les opportunités d'emploi et de logement, la facilité pour le réfugié d'y devenir auto-suffisant et le risque de migration secondaire³⁵³. Ce processus de consultation est le seul moment où les états sont interrogés dans le cadre de la politique d'immigration américaine³⁵⁴. Si les états ne disposent pas d'un droit de

³⁴⁸ S. ELIAS, *op. cit.*, pp. 375-378.

³⁴⁹ Immigration National Act, §412 (a) (2) (A), 8 U.S.C., §1522 (a) (2) (A).

³⁵⁰ Immigration National Act, §412 (a) (2) (D), 8 U.S.C., §1522 (a) (2) (D).

³⁵¹ Immigration National Act, §412 (a) (2) (B), 8 U.S.C., §1522 (a) (2) (B).

³⁵² Immigration National Act, §412 (a) (2) (C) (i), 8 U.S.C., §1522 (a) (2) (C)(i).

³⁵³ Immigration National Act, §412 (a) (2) (C)(iii), 8 U.S.C., §1522 (a) (2) (C)(iii).

³⁵⁴ R. VENGROFF, « Immigration Policy at the Subnational Level in North America: Quebec and Georgia in Comparative perspective », *Norteamérica*, year 8, 2013, p. 145.

veto³⁵⁵, la seule possibilité, pour eux, d'empêcher une réinstallation est que le gouvernement fédéral ne trouve pas de VOLAGS pour administrer l'aide aux réfugiés (*voir supra*). Le système est, donc, à leur égard coercitif. Une partie de la doctrine juridique américaine³⁵⁶ critique cette absence de prises en compte sérieuses des intérêts locaux et plaide pour l'octroi d'un véritable droit de veto. Le risque d'une telle évolution est que, plus aucune réinstallation ne soit possible dans les états réfractaires.

Du côté des réfugiés, que leur statut soit reconnu sur le territoire ou hors de celui-ci, le système est totalement volontaire. Ceux-ci ne sont pas assignés à un état et peuvent choisir librement leur lieu d'installation³⁵⁷. La seule limite est que pour pouvoir jouir des aides à l'intégration fournies par le BRR, ils doivent séjourner au même endroit durant les 8 mois de leur octroi³⁵⁸. Cette mobilité facilite l'intégration du réfugié, lui permettant d'éviter les états dans une situation de marasme économique et de trouver sa place dans une communauté en recherche de ses qualifications³⁵⁹. Il s'agit d'une grande différence avec l'UE où le réfugié a l'obligation de s'installer dans l'Etat responsable de son statut³⁶⁰.

Conclusion

L'Union européenne et les Etats-Unis constituent des ordres juridiques différents dont les principes divergent. L'un est une fédération, l'autre ne le sera peut-être jamais. En revanche, il existe entre les deux entités des similitudes évidentes : une liberté de mouvement des biens et des individus, une exposition importante des états du sud aux flux migratoires, une divergence de mise en œuvre des lois, Plutôt que d'opter pour la responsabilisation de l'état d'entrée sur le territoire, le constituant américain a préféré la délégation d'un pouvoir hégémonique³⁶¹ à leur entité supra-étatique. Ce choix a permis une répartition des charges de l'asile plus équitable qu'en Europe via des compensations financières et des aides à l'intégration des réfugiés. Le système préserve, en sus, le droit à la libre installation de ceux-ci. Toutefois, le faible taux de coopération entre les niveaux de pouvoir pose un problème majeur dans l'ordre juridique américain notamment dans le cadre de la gestion des migrants illégaux. En

³⁵⁵ J. XI, « Refugee Resettlement Federalism », *Stanford Law Review*, 2017, vol. n°69, p. 1200.

³⁵⁶ J. XI, *op. cit.*, pp. 1235-1236 ; P. SPIRO, « Federalism and immigration : models and trends », *International Social Science Journal*, December 2002, pp. 67-73 ; S. AMDUR, « The Right of Refusal : Immigration Enforcement and the New Cooperative Federalism », *Yale Law & Policy review*, 2016, vol. n°35, pp. 159-160.

³⁵⁷ Immigration National Act, §265, 8 U.S.C., §1305 ; S. PRITCHETT, *op. cit.*, p. 282.

³⁵⁸ R. VENGROFF, *op. cit.*, p. 158.

³⁵⁹ S. ELIAS, *op. cit.*, pp. 372-373.

³⁶⁰ En vertu de l'article 24 de la Directive 2011/95/UE, les réfugiés peuvent disposer d'un titre de séjour et voyager sur le territoire européen mais ils sont traités différemment que les citoyens européens et ne peuvent pas s'installer dans un autre Etat.

³⁶¹ P. SPIRO, *op. cit.*, p. 73.

conséquence, les villes sanctuaires sont exposées à des pressions particulières et les migrants légaux risquent de voir leurs droits bafoués. Le système américain aurait intérêt à instaurer un système de concertation efficace permettant la prise en compte des intérêts divergents existant aux Etats-Unis, comme le fait le Canada.

Chapitre 2. Les accords fédéraux-provinciaux canadiens comme cadre de la politique migratoire canadienne

Avant d'analyser les différents mécanismes canadiens répartissant le fardeau migratoire entre les niveaux de pouvoir, il faut rappeler la situation géographique particulière du Canada qui explique sa politique d'immigration choisie. Il est entouré majoritairement d'eau. Sa seule frontière terrestre est partagée avec les Etats-Unis avec lequel il possède un accord de réadmission des demandeurs d'asile passant sur son territoire³⁶². Cela rend le Canada moins vulnérable aux situations d'afflux massif. Toutefois, son système coopératif atypique prenant en compte les intérêts des acteurs locaux pourrait influencer une refonte du SECA.

Section 1. Le partage constitutionnel des compétences

Le Titre VI de la loi constitutionnelle canadienne³⁶³ de 1867 répartit les pouvoirs législatifs entre le niveau fédéral et provincial. L'article 95 de celle-ci stipule que l'immigration est une compétence concurrente aux deux niveaux de pouvoir. La hiérarchisation des corpus de règles est fixée par la doctrine de la prépondérance fédérale³⁶⁴. Pour que cette doctrine s'applique, il faut, selon la Cour suprême du Canada, qu'il existe un conflit d'application entre les deux lois, c'est-à-dire qu'elles ne puissent pas être exécutées de façon concomitante³⁶⁵ ou que les objectifs des deux lois soient inconciliables³⁶⁶.

Cette concurrence des compétences est aussi envisagée dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés³⁶⁷ (LIPR) qui régit l'ensemble du domaine sur le territoire canadien. Elle précise certaines règles qui concernent les interactions entre les deux niveaux de pouvoir. L'article 8 énonce notamment la possibilité de conclure des accords fédéraux-provinciaux pour déterminer les enjeux migratoires au niveau provincial. Ceux-ci seront abordés plus amplement à la section suivante. L'article 10 mentionne les domaines dans

³⁶² Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Co-operation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries, 5 December 2002 ; S. BAGLAY and M. JONES, *Refugee Law*, Toronto, Irwin Law, p. 278.

³⁶³ Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30&31 Vict, c 3.

³⁶⁴ Article 95 de la Loi constitutionnelle Canadienne.

³⁶⁵ Law Society of British Columbia c. Mangat, {2001} 3 R.C.S. 113, para. 69.

³⁶⁶ S. BAGLAY and M. JONES, *op. cit.*, pp. 41-44.

³⁶⁷ Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.

lesquels le gouvernement fédéral peut ou doit consulter l'avis des provinces. Il doit, par exemple, demander leur avis quant au nombre de résidents permanents accueillis chaque année et leur répartition sur le territoire (paragraphe 2). Bien que les provinces ne disposent pas d'un droit de veto sur ces sujets, leurs intérêts sont pris en compte systématiquement dans la fixation des objectifs nationaux. Le Canada a ainsi établi un système fédéral de coopération dans la gestion de sa politique migratoire³⁶⁸.

Section 2. La solidarité législative : les accords fédéraux-provinciaux

Le pouvoir fédéral canadien dispose des prérogatives principales en matière d'immigration et notamment de fixer le niveau d'immigration annuel³⁶⁹. Toutefois, *a contrario* des Etats-Unis, le Canada prend en compte les intérêts des pouvoirs infranationaux dans l'exécution de celles-ci. Pour ce faire, il opte pour la conclusion d'un accord bilatéral avec chaque province et territoire plutôt qu'une politique d'harmonisation générale. Celui-ci assure une meilleure prise en compte des intérêts hétéroclites des provinces. Si le contenu des accords varie, les thématiques abordées sont identiques. Leur point principal est la création d'un programme de migration économique légal habilitant les provinces à sélectionner des résidents permanents répondant à leurs besoins spécifiques³⁷⁰. Ils contiennent, en sus, des informations permettant de mieux comprendre le système d'asile canadien. Ils précisent, par exemple, la proportion de réfugiés pouvant être réinstallés sur les territoires provinciaux ou encore la ou les entités responsables de leur établissement au Canada³⁷¹. Ces accords permettent une politique fédérale consciente de l'hétérogénéité territoriale.

Section 3. La solidarité opérationnelle et financière : une répartition des tâches

Pour bien comprendre les prérogatives des différents niveaux de pouvoir canadien, il faut distinguer la phase d'accession au territoire de celle de l'intégration. Pour les conditions d'entrée au Canada, le gouvernement fédéral possède les compétences de déterminer l'admissibilité d'un étranger, les catégories de personnes pouvant séjourner sur le territoire³⁷²

³⁶⁸ P. SPIRO, *op. cit.*, p. 72.

³⁶⁹ A. HUSSEN, « Rapport annuel au Parlement sur l'immigration de 2018 », Ministère de l'immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2018 (disponible sur : <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/francais/pdf/pub/rapport-annuel-2018.pdf>), p. 34.

³⁷⁰ S. BAGLAY and M. JONES, *op. cit.*, p. 46.

³⁷¹ Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration, signé le 11 mai 2007 ; Accord de collaboration Canada-Yukon sur l'immigration, signé en mai 2008 ; Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration, signé le 7 avril 2015 ; Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador sur l'immigration, signé en juillet 2016 ; Accord Canada-Ontario sur l'immigration – dispositions générales, signé le 24 novembre 2017 ; ...

³⁷² A. HUSSEN, *op. cit.*, p. 34.

et les politiques de renvoi et de détention³⁷³. Dans le cadre de l'intégration des migrants, le rôle des provinces et des acteurs locaux s'est accentué ces dernières années. L'autorité fédérale a dévolu ces compétences aux échelons inférieurs en passant des contrats avec des ONG locales ou via les accords fédéraux-provinciaux. Le mode de délégation varie en fonction des provinces. Certaines se sont vu octroyer les pleins pouvoirs, d'autres des pouvoirs limités en fonction de leurs desiderata³⁷⁴. Au niveau du paiement des coûts de ces aides, il faut distinguer l'aide à l'intégration de l'aide à l'établissement. La première est fournie par un parrain et concerne, dans un premier temps, les réfugiés réinstallés. La seconde est financée par le pouvoir fédéral, mise en œuvre par des ONG sur le terrain et octroyée tant aux réfugiés reconnus outremer qu'aux territoriaux.

Au niveau du financement des services d'intégration, le système canadien est particulier. En effet, le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR) prévoit, en son article 140.2, qu'un réfugié, pour être réinstallé et obtenir le statut de résident permanent, doit être parrainé. Il existe trois types de parrains : le gouvernement, le secteur privé ou un partenariat privé-public. Leurs responsabilités sont d'aider financièrement le réfugié afin qu'il puisse se nourrir, se loger mais aussi de lui fournir l'aide nécessaire à sa bonne intégration dans la vie canadienne³⁷⁵. Le parrainage s'étend sur une durée³⁷⁶ d'un an sauf si le réfugié devient auto-suffisant avant ce délai. Le réfugié est supposé vivre dans la localité de son parrain mais il n'est pas tenu de le faire. Il est libre de se réinstaller où il le désire³⁷⁷.

Si le réfugié est parrainé par le gouvernement, c'est lui qui finance l'intégralité de sa réinstallation au Canada. Une particularité existe pour le Québec, elle sera exemplifiée à la section 5. En pratique, le gouvernement a mis en place un programme d'aide pour la réinstallation. Un réseau d'ONG est chargé d'intégrer les réfugiés dans leur nouvelle communauté. L'allocation d'aide à l'intégration est payée via des antennes locales du ministère de l'immigration canadien (IRCC). Le montant de celle-ci est axé sur le taux de base de l'aide

³⁷³ Ce pan est géré par l'Agence Fédérale Canadienne des Services Frontaliers (ASFC) et par le ministère de l'immigration canadien (IRCC) IRCC. (Article 6 et 45 de la LIPR).

³⁷⁴ Le Manitoba a opté pour une délégation totale de la compétence par l'autorité fédérale. L'Alberta a préféré un système conjoint de l'intégration. D'autres provinces ont refusé de s'occuper de l'établissement et le fédéral s'occupe alors de le mettre en œuvre ; R. IACOVINO, « Chapter 5 : Canadian Federalism and the Governance of Immigration », in *The Politics of Immigration in Multi-level States : Governance and Political Parties* (edited by E. HEPBURN and R. ZAPATA-BARRERO), Houndmills, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 100-101.

³⁷⁵ Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, article 152, paragraphe 2 (ci-après RIPR).

³⁷⁶ Article 154, paragraphe 2 du RIPR.

³⁷⁷ Charte Canadienne des droits et libertés, partie 1 de la Loi constitutionnelle de 1982, article 6, paragraphe 2 ; Cet article prévoit que les citoyens canadiens et les résidents permanents sont libres de se mouvoir sur tout le territoire sans restriction possible.

sociale dans la province de réinstallation. Pour le parrainage privé, différentes personnes peuvent prendre ce rôle. Il peut s'agir par exemple d'une ONG, d'une communauté religieuse ou d'un groupe de minimum cinq individus. Ces personnes doivent au préalable avoir été homologuées par l'IRCC. Pour le troisième type de parrainage, il s'agit d'un programme conjoint entre le public et le privé qui s'applique principalement aux réfugiés ayant des besoins spéciaux³⁷⁸. Dans ce cas, les frais sont partagés entre le gouvernement et le secteur privé à égalité. Il faut, finalement, noter que le parrainage n'est pas une condition *sine qua non* à la réinstallation. Un réfugié qui dispose d'assez de fonds peut financer sa propre intégration au Canada³⁷⁹.

La situation pour le demandeur d'asile territorial est un peu différente. Une fois reconnu comme réfugié, il n'obtient pas directement la résidence permanente et ne dispose, donc, pas de l'aide à l'intégration octroyée par le parrain. Pour les aides à l'établissement, tant que l'étranger est demandeur d'asile, les services de soutien sont, à de rares exceptions près, financés par la province où il a introduit sa demande. Il est libre de déménager dans une autre province pendant les délibérations, sous réserve d'une notification des agences compétentes³⁸⁰. Il doit alors demander l'octroi de services dans la nouvelle province³⁸¹. Il peut travailler moyennant l'octroi d'un permis de travail³⁸². Une fois son statut de réfugié reconnu, il bénéficie des autres aides à l'établissement comme un réfugié réinstallé. Pour bénéficier du parrainage et des fonds évoqués plus haut, il devra suivre une seconde procédure, prévue à l'article 21 du LIPR, pour devenir résident permanent³⁸³.

Quant à l'aide d'établissement, elle contient des aides à l'apprentissage de la vie au Canada, des cours de langue, des aides dans la recherche d'un emploi, une aide au transport, ...³⁸⁴. Dans leur mise en œuvre, en fonction du mode de délégation, les provinces ne sont pas totalement libres. Pour éviter un nivellement par le bas, le gouvernement canadien a fixé des standards minimaux d'intégration et conservé un pouvoir de direction et de contrôle

³⁷⁸ Article 157, paragraphe 2 du RIRP.

³⁷⁹ S. BAGLAY and M. JONES, *op. cit.*, pp. 252-258.

³⁸⁰ ASFC et IRCC.

³⁸¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Que se passe-t-il lorsqu'une personne demande l'asile au Canada ? », Document d'information, (disponible sur : https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2017/03/que_se_passe_t_illorsquunepersonnedemandelasileaucanada.html).

³⁸² S. BAGLAY and M. JONES, *op. cit.*, p. 90.

³⁸³ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Que se passe-t-il lorsqu'une personne demande l'asile au Canada ? », *op. cit.*

³⁸⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Fonctionnement du système canadien de protection des réfugiés », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/role-canada.html>).

sur les actions de celles-ci³⁸⁵. L'aide d'établissement est financée par des fonds fédéraux dont le montant varie en fonction du nombre d'étrangers à installer dans la province³⁸⁶.

En conclusion, si dans le cadre de la détermination de l'asile, l'hégémonie est fédérale, dans le cadre de l'intégration les rôles sont répartis entre l'autorité centrale, les provinces et le secteur privé. La possibilité d'un parrainage privé diminue le coût d'une réinstallation pour le secteur public en permettant aux richesses privées de se montrer solidaires vis-à-vis des réfugiés. Il constitue un outil alternatif de répartition plus équitable du fardeau migratoire. Le financement fédéral de l'intégration et de l'établissement réduit le poids du fardeau migratoire pour les provinces dont les facteurs intrinsèques sont plus attrayants. Un tel système transposé dans le cadre européen, répartirait le poids des coûts des procédures et de l'intégration sur tous les Etats par le truchement du budget européen.

Section 4. La solidarité du partage du fardeau de l'accueil : la répartition des réfugiés

Dans le cadre du programme de réinstallation, il existe une procédure de jumelage qui lie un réfugié à un territoire. Pour ce faire, un Centre d'Opérations de Rétablissement a été établi. Son objectif est de faire correspondre les aspirations d'un réfugié avec les besoins spécifiques locaux existant au Canada. En étroite collaboration avec des bureaux étrangers et locaux du IRCC et sur base de différents critères³⁸⁷, cette agence fédérale détermine la ville qui correspond le mieux à chaque réfugié. Au préalable, l'IRCC consulte les provinces pour déterminer le nombre de personnes qu'elles sont prêtes à accueillir. Cette répartition se fait sur base du nombre initialement prévu par le ministre de l'immigration dans sa planification annuelle³⁸⁸. La majorité des réfugiés sont réinstallés en Ontario, en Alberta ou au Québec. Les accords fédéraux-provinciaux fixent certaines limites concernant ces répartitions telles que la nécessité d'éparpiller les réinstallations tout au long de l'année³⁸⁹, l'impact de la réinstallation sur les finances de la province³⁹⁰ ou encore l'objectif de la province « d'accueillir un nombre d'immigrants au moins proportionnel à son pourcentage de la population totale du Canada³⁹¹ ». Ce processus est limité aux parrainages gouvernementaux. Pour les privés, un autre mécanisme

³⁸⁵ R. IACOVINO, *op. cit.*, pp. 100-102.

³⁸⁶ *Ibid.*, pp. 100-101.

³⁸⁷ La langue parlée par le réfugié, sa communauté ethniques, ses besoins médicaux ou ses compétences professionnelles, ...

³⁸⁸ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le processus de jumelage », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/role-canada/processus-jumelage.html>).

³⁸⁹ Article 4.9 de l'Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador ; Article 4.8 (b) de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration.

³⁹⁰ Article 3.11 de l'Accord de collaboration Canada-Yukon.

³⁹¹ Article 4.1 de l'Accord de collaboration Canada-Alberta.

permet de lier les parrains et les réfugiés dont le dossier a été approuvé. Il s'agit d'un choix par le secteur privé sur une liste de profils en recherche d'un parrainage. Dans ce cas, le réfugié est réinstallé dans la communauté du parrain³⁹².

Toutefois, la répartition n'est pas immuable, comme l'était la Décision de relocalisation 2015/1601. Dans ce cas-ci, le réfugié réinstallé est libre de déménager en vertu de l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés. Cette possibilité rend la coercition du processus moins contraignante pour l'étranger dont la liberté de mouvement en cas de difficulté d'intégration, est préservée. Du point de vue des provinces, la coercition est plus forte, elles ne peuvent refuser une réinstallation sur leur territoire. Cependant, en vertu des accords fédéraux-provinciaux, leurs intérêts sont mieux pris en compte que dans le système américain. Finalement, il faut noter que la liberté de circulation est un droit dont dispose tant les réfugiés d'outremer que les territoriaux.

Section 5. Le cas particulier du Québec : une coopération asymétrique

Au sein de la fédération canadienne, le Québec possède un statut particulier. Il veut s'absoudre du joug fédéral. Un courant sécessionniste a ainsi pris de l'ampleur au fur et à mesure des années. Dans les années 1970, il a été la première province canadienne à vouloir étendre ses prérogatives notamment en matière d'immigration via une entente avec le gouvernement fédéral³⁹³. En 1991, un nouvel accord³⁹⁴ a été conclu actualisant les préoccupations de l'époque. Il est plus large que celui conclu avec les autres provinces et octroie différentes compétences au gouvernement québécois. Le préambule rappelle que la volonté de l'accord est, avant tout, de protéger la situation particulière du Québec au sein de la fédération et notamment sa francophonie. L'accord précise le niveau d'immigration pour le Québec. Celui-ci s'engage à accueillir un pourcentage des migrants arrivés au Canada équivalent au ratio de sa population au regard de la population canadienne³⁹⁵. Il reprend le même engagement quant au nombre de réfugiés à réinstaller³⁹⁶. Le Québec se voit octroyer la prérogative de fixer des critères de sélection qu'ils doivent remplir en vue de leur réinstallation³⁹⁷. Ceux-ci sont contraignants pour

³⁹² CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, « Réfugiés parrainés par le secteur privé, Réinstallation des réfugiés au Canada. », Bulletin d'information, 2014 (disponible sur : https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/francais/pdf/pub/psr_fr.pdf), p. 5.

³⁹³ V. PIERGIGLI, *op. cit.*, pp. 407-409.

³⁹⁴ Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'administration temporaire des aubains, signé le 5 février 1991.

³⁹⁵ Article 7 de l'Accord Canada-Québec.

³⁹⁶ Article 8 de l'Accord Canada-Québec.

³⁹⁷ Article 18 de l'Accord Canada-Québec.

le Canada³⁹⁸. L'article 19 interdit de réinstaller un réfugié ne les remplissant pas. Le Québec dispose d'un droit de veto quant à la répartition des réfugiés sur son territoire. Toutefois, le gouvernement fédéral conserve la compétence ultime de déterminer si une personne peut être considérée comme un réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951³⁹⁹ sur le statut des réfugiés⁴⁰⁰. Il doit aussi regarder si l'étranger n'est pas interdit de territoire au sens de l'article 34 et suivant de la LIPR⁴⁰¹. Chaque niveau de pouvoir exécute ses prérogatives concurremment, sans interaction avec l'autre. En principe, un réfugié ne peut pas être réinstallé si sa demande ne respecte pas les deux corps de règles⁴⁰². En revanche, ces règles prohibent les entraves au droit à la liberté de circulation⁴⁰³. Le Québec ne peut limiter, avec des critères de sélection, le droit d'installation d'un étranger déjà présent au Canada⁴⁰⁴.

Finalement, l'accord précise des règles particulières en matière d'intégration. Sur base des articles 24 et 25, le Québec supprime le gouvernement canadien respectivement pour les services d'établissement et les services découlant du parrainage gouvernemental⁴⁰⁵. L'article 26 énonce que la province reçoit une subvention annuelle pour compenser la mise en œuvre de ces services⁴⁰⁶. Les possibilités de parrainage par le secteur privé pour la province sont prévues à l'article 3.1.1 de la loi québécoise sur l'immigration.

Le Québec participe à une coopération particulière avec le gouvernement fédéral au sein de la fédération. Elle l'habilite, par exemple, à avoir des bureaux d'immigration à l'étranger pour assurer la mise en œuvre de l'accord. Cette situation renforce l'asymétrie de la fédération canadienne⁴⁰⁷ où chaque province obtient des droits divergents en matière d'immigration. Si certains dénoncent le risque, via ces accords, de pousser le Québec vers l'indépendance, pour d'autres, il s'agit, d'un moyen de satisfaire ses aspirations tout en le conservant dans la fédération⁴⁰⁸. L'exemple québécois est une preuve supplémentaire de la flexibilité du système mis en place au Canada et de la prise en compte des intérêts réels de chaque province.

³⁹⁸ Ils sont repris dans la loi de l'immigration québécoise ; Loi sur l'immigration au Québec du 2 août 2018, c. I-0.2., articles 3 et s.

³⁹⁹ Convention de Genève de 1951 concernant le statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 22 juillet 1953.

⁴⁰⁰ Article 17 de l'Accord Canada-Québec.

⁴⁰¹ Article 18 de l'Accord Canada-Québec.

⁴⁰² Arrêt Charara c. Ministre de la citoyenneté et de l'immigration, 2016 CF 1176, para. 1 ; Arrêt Kherad, Fatemeh Javdan c. Ministre de la citoyenneté et de l'immigration, 2016 CF 1327, para. 19 et 20.

⁴⁰³ Article 6 de la Charte Canadienne.

⁴⁰⁴ Article 20 de l'Accord Canada-Québec.

⁴⁰⁵ Ce programme est prévu à l'article 3.2.3 de la loi québécoise sur l'immigration.

⁴⁰⁶ A. HUSSEN, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁰⁷ R. VENGROFF, *op. cit.*, p. 148.

⁴⁰⁸ C. KOSTOV, « Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism », *American Review of Canadian studies*, 2008, vol. n°38, p. 92.

Conclusion

Le système canadien est, à quelques exceptions près, identique au système américain pour les questions de solidarité financière et opérationnelle, où le gouvernement fédéral exerce des prérogatives hégémoniques. La répartition du fardeau est alors indirecte entre les provinces et les citoyens via l'entremise des fonds fédéraux. Cette réalité permet d'établir un équilibre. Une province qui accueille plus de réfugiés, reçoit plus de fonds fédéraux. La divergence entre les deux systèmes s'est opérée dans les années 1970 quand le fédéralisme de coopération asymétrique a commencé à se mettre en place au Canada. Si les américains connaissaient la consultation préalable à la réinstallation, les canadiens ont été plus loin en concluant des accords intra-territoriaux incorporant les intérêts des acteurs provinciaux. La particularité de ces accords *sui generis* est qu'ils viennent ajouter de la flexibilité dans le système fédéral. Cette flexibilité est essentielle dans une Union d'Etats aux valeurs hétéroclites où une harmonisation à 25 Etats montre ses lacunes.

Chapitre 3. Le cas allemand : un pouvoir accru aux mains des Länder

Section 1. Une spécificité constitutionnelle pour les réfugiés

L'Allemagne est un pays à part dans l'histoire du droit d'asile. Outre la Convention de Genève, sa Loi fondamentale octroie un droit subjectif à tout étranger de demander l'asile sur son territoire⁴⁰⁹. Ce droit fait de l'Allemagne un pays prisé par les réfugiés en puissance. La politique d'ouverture des frontières menée par la chancelière Angela Merkel à l'aune de l'afflux massif de demandeurs d'asile en 2015, nous pousse à analyser les mécanismes mis en place dans le système fédéral allemand pour arriver à absorber cette situation particulière.

Au niveau constitutionnel, l'Allemagne est un Etat fédéral composé de 16 entités fédérées⁴¹⁰, nommées *Länder*. Les compétences sont attribuées soit exclusivement à un niveau de pouvoir soit concurremment aux deux⁴¹¹. Les pouvoirs résiduels sont octroyés aux *Länder*⁴¹². Les compétences concurrentes peuvent être exercées par les *Länder* tant que le pouvoir fédéral n'occupe pas le champ législatif⁴¹³. Dans le domaine migratoire, le partage est

⁴⁰⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23 Mai 1949, § 16 a) ; C. JOPPKE, « Asylum and State Sovereignty: a comparison of the United States, Germany and Britain », *Comparative political studies*, June 1997, vol. n°30, p. 273.

⁴¹⁰ FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES, « Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2017 », Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), April 2018, (disponible sur t: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11a_germany_amr2017_part2_en.pdf), p. 16.

⁴¹¹ §§ 71 bis 75 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁴¹² §§ 30 und 70 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁴¹³ § 72 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

ambigu. Si, de prime abord, la Loi Fondamentale attribue une compétence exclusive au pouvoir fédéral en matière d'immigration⁴¹⁴, l'article 74 établit une compétence concurrente du fédéral et des *Länder* quant à l'établissement des étrangers (paragraphe 4) et la gestion des réfugiés et des expulsés (paragraphe 6). Ces matières sont abordées de manière coopérative entre les deux niveaux de pouvoir afin d'assurer une distribution équitable des charges entre les *Länder*.

Quant au concept de solidarité, contrairement aux Etats-Unis et au Canada, il n'est pas inconnu en droit allemand. Il est repris de façon indirecte et sectorielle notamment quant aux obligations financières entre les entités fédérées. S'il n'est pas énoncé directement dans la loi fondamentale, l'article 107, paragraphe 2 qui évoque que les *Länder* économiquement sains doivent venir en aide aux états les plus vulnérables, est vu comme une émanation de celui-ci⁴¹⁵. Sa mention reste, toutefois, marginale et n'est pas comparable à la portée du principe en droit européen.

Section 2. La solidarité législative : le *Bundesrat* garant des intérêts étatiques

La tâche principale des *Länder*, dans le domaine migratoire, est d'exécuter certaines lois fédérales⁴¹⁶. Pour assurer un fédéralisme coopératif, leurs intérêts sont pris en compte lors de l'adoption de celles-ci. En effet, le système législatif allemand est bicaméral avec le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Ce dernier représente les intérêts des *Länder* dans le processus législatif⁴¹⁷. S'il débat de toutes les lois fédérales, son consentement n'est requis que pour celles affectant les relations entre les différents niveaux de pouvoir. Or, c'est le cas pour la majorité des normes dans le domaine migratoire⁴¹⁸. Ce droit de veto crée la nécessité pour le gouvernement fédéral de prendre en compte les intérêts provinciaux lors de l'adoption des législations migratoires. Ce mécanisme facilite l'exécution des lois et protège l'équilibre des pouvoirs.

Section 3. La solidarité financière et opérationnelle : une coordination fédérale pour une mise en œuvre par les *Länder*

D'un point de vue fédéral, le Ministre de l'intérieur et le Bureau Fédéral pour la Migration et les Réfugiés (BFMR) sont chargés de coordonner la politique des réfugiés et de

⁴¹⁴ § 73 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁴¹⁵ T. HIERONYMI, *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Frankfurt, Peter Lang, 2003, p. 21.

⁴¹⁶ Asylgesetz, vom 2 September 2008 ; Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von den Ausländern im Bundesgebiet, vom 25. Februar 2008 ; Asylbewerberleistungsgesetz, vom 30. Juni 1993.

⁴¹⁷ §§ 50 bis 53 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁴¹⁸ Notamment celles affectant la distribution des réfugiés (§119 vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) ; FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES, « Migration, Integration, Asylum ... », *op. cit.*, pp. 18-19.

mettre en œuvre les procédures d’asile⁴¹⁹ et certains programmes d’intégration⁴²⁰. Le coût de ces tâches est imputé sur le budget fédéral de sorte qu’indirectement, tous les états et les citoyens allemands y participent⁴²¹.

Du point de vue infranational, les *Länder* sont quant à eux responsables d’administrer l’établissement des réfugiés et de gérer les dépenses afférentes à celui-ci⁴²². Les différents droits dont peuvent jouir les demandeurs d’asile sont repris dans deux lois fédérales à savoir dans la Loi sur la Résidence et l’Intégration des étrangers et dans la Loi sur les Bénéfices octroyés aux demandeurs d’asile⁴²³. Les montants de ces dépenses sont souvent lourds pour le budget étatique. Cependant, des mécanismes permettent de faire supporter ces coûts à l’ensemble de la fédération. Avant 2015, la redistribution s’effectuait, via l’octroi d’une partie des revenus des impôts aux *Länder* au moyen d’allocations proportionnelles à la taille de leur population⁴²⁴. Il s’agit d’un processus général de transfert de fonds entre les entités territoriales. En 2015, avec la crise, la fédération a dû faire évoluer sa législation. Elle a conclu des accords avec les *Länder* et promulgué une loi⁴²⁵ pour débloquer des fonds destinés à la mise en œuvre de leurs obligations. Sur la période 2016-2017, plus de 28 milliards d’euros ont été transférés du budget fédéral vers les autorités locales pour les assister dans leur tâche d’établissement⁴²⁶. Cette répartition assure une distribution équitable de la charge financière via l’entremise du budget fédéral. A titre opérationnel, la mise en œuvre de ces obligations d’établissement est principalement déléguée à des ONG et des acteurs privés sur le terrain⁴²⁷.

En conclusion, dans le cadre opérationnel, étant donné l’hégémonie fédérale dans la détermination du statut des réfugiés, la solidarité se limite à un rôle de coopération entre les différents niveaux de pouvoir. Elle s’entend, principalement, comme des transferts de fonds destinés à endiguer les difficultés de certains états. *A contrario* du FAMI, l’efficacité de celle-

⁴¹⁹ §24 vom Asylgesetz.

⁴²⁰ §75 (2) vom Gesetz über den Aufenthalt

⁴²¹ FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, « Asylum and Refugee Policy : the role of the federal budget », Technical Papers, 27 January 2017, (disponible sur : https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Technical-Papers/2017-01-27-Asylum-and-refugee-policy.html).

⁴²² §10 vom Asylbewerberleistungsgesetz ; §71 (1) vom Gesetz über den Aufenthalt.

⁴²³ Gesetz über den Aufenthalt und Asylbewerberleistungsgesetz.

⁴²⁴ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, vom 20. Dezember 2001, §1.

⁴²⁵ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern um Kommunen, vom 1. Dezember 2016.

⁴²⁶ FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, « Asylum and Refugee Policy: the role of the federal budget », *op. cit.*

⁴²⁷ OECD, « Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees », Paris, OECD Publishing, 2018, p. 109 ; A. MULLER, « The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in Germany », Federal office for Migration and Refugees/EMN, 2013, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/10a.germany_national_report_reception_facilities_en_final.pdf), p. 21.

ci découle de la flexibilité du système allemand qui a permis une réaction rapide pour endiguer l'afflux massif en dépit de l'absence de mécanismes d'aide d'urgence.

Section 4. La solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil : la clé « Königstein »

La fédération allemande établit un système de répartition des demandeurs d'asile entre les *Länder*. Cette répartition a lieu en deux étapes, tout d'abord du fédéral vers les *Länder* et ensuite, dans certains de ceux-ci, des *Länder* vers les districts⁴²⁸. Dans le cadre fédéral, chaque demandeur d'asile arrivant sur le territoire allemand est réparti dans un *Länder* sur base de quotas. Ceux-ci sont calculés chaque année, par une commission réunissant des représentants fédéraux et des *Länder*, sur base de la clé de répartition « Königstein »⁴²⁹. Cette dernière, applicable dans d'autres domaines que le secteur migratoire, se base pour deux-tiers sur le revenu des taxes et pour un-tiers sur la taille de la population dans un *Länder* donné⁴³⁰. La prise en compte de ces facteurs économiques et populaires permet une distribution des réfugiés *au prorata* de la santé financière des états⁴³¹. En 2015, trois *Länder* (la Bavière, la Westphalie du Nord et la Baden-Württemberg) accueillaient plus de 50 pour cent des demandeurs d'asile⁴³². C'est le BFMR qui est chargé de coordonner le système et de répertorier les places vacantes dans les centres d'accueil⁴³³. Dans un cadre infranational, plusieurs *Länder* ont promulgué leur propre système de répartition des demandeurs d'asile entre les districts, sur base des mêmes facteurs⁴³⁴. Dans ce cadre, les coûts de cette relocalisation interne sont partagés entre les deux entités⁴³⁵.

Concernant les droits de l'étranger, durant la procédure d'asile, le demandeur ne peut ni travailler⁴³⁶ ni se déplacer dans un autre *Land* que celui où il a été relocalisé⁴³⁷. Une fois que son statut est reconnu, si le droit à l'emploi est garanti⁴³⁸ depuis 2016, la liberté de mouvement est assortie de conditions strictes. L'article 12a, paragraphe 1 de la Loi sur la Résidence⁴³⁹ énonce qu'un réfugié est obligé de vivre trois ans, à compter de la reconnaissance de son statut,

⁴²⁸ A. MULLER, *op. cit.*, p. 18.

⁴²⁹ §45 vom Asylgesetz.

⁴³⁰ J. BAST, *op. cit.*, pp. 127-128.

⁴³¹ OECD, *op. cit.*, p. 109.

⁴³² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, « Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data », Global Migration Data Analysis Centre, Issue No.1, January 2016, (disponible sur : <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/Germany/Germany-Data-Briefing-1Jan2016.pdf>), p. 2.

⁴³³ A. MULLER, *op. cit.*, p. 19.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁴³⁵ OECD, *op. cit.*, p. 109.

⁴³⁶ Sauf exceptions ; §61 vom Asylgesetz.

⁴³⁷ Sauf exceptions ; §§56 bis 60 vom Asylgesetz.

⁴³⁸ M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN and T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 611-612.

⁴³⁹ Gesetz über den Aufenthalt, *op. cit.*

dans le lieu qui lui a été assigné. Une exception est prévue dans l'article : les bénéficiaires de la protection internationale qui peuvent subvenir à leurs besoins de façon indépendante, ont le droit de se réinstaller où ils veulent sur le territoire allemand. Si avant 2016, la situation était semblable à celle des Etats-Unis et du Canada, à la suite de l'afflux massif de demandeurs d'asile, l'Allemagne a dû revoir sa loi pour s'adapter à la situation d'urgence. Cette intervention du législateur fédéral allemand envisage une réponse proportionnée aux difficultés constatées. Si une liberté de mouvement absolue risquait d'engorger les *Länder* les plus attractifs, son absence créerait une frustration pour les réfugiés de se retrouver coincés dans un état qu'ils n'ont pas choisi. La solution retenue lie le sort du réfugié à son indépendance économique. Elle offre un compromis intéressant pour réformer la coercivité du mécanisme de relocalisation européen. Un autre intérêt de cette répartition est qu'elle est permanente et obligatoire pour les pouvoirs infranationaux.

Conclusion

Le système, mis en place par la fédération allemande, dans le domaine migratoire, est coopératif⁴⁴⁰. Il établit un équilibre entre les niveaux de pouvoir alliant flexibilité et solidarité. Si le principe n'est pas reconnu comme tel, les évolutions législatives rapides, découlant de la crise des réfugiés, montrent que le gouvernement fédéral prend, réellement, en compte les intérêts des entités fédérées. Le mécanisme le plus innovateur reste celui mis en place pour répartir le fardeau de l'accueil entre les *Länder*. Un auteur de doctrine allemand s'est livré au jeu d'une transposition du système allemand au cadre de l'Union⁴⁴¹. Sur base de données provenant d'Eurostat, il ressort que des pays comme la Belgique, sous pression migratoire élevée, recevraient encore plus de demandes d'asile. Parmi les pays frontaliers, si Malte et Chypre conserveraient un nombre élevé de réfugiés, des pays comme l'Italie et l'Espagne seraient relativement préservés. Ces chiffres montrent, donc, que le simple système de quotas n'est pas suffisant et requiert une approche multidimensionnelle permettant un partage des tâches plus efficace. Ces éventuelles solutions sont envisagées au Titre suivant.

⁴⁴⁰ P. SPIRO, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁴¹ D. THYM, C. BEVERUNGEN und S. GIES, « Ein „Königsteiner Schlüssel“ für die EU-Flüchtlingspolitik », *VerfBlog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schlüssel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/> (dernière consultation: 23 avril 2019).

Titre Conclusif. Le renforcement de la solidarité comme perspective de sortie de crise

L'Union Européenne est, depuis sa fondation, en perpétuelle évolution. Les pères fondateurs n'avaient pas prévu l'ampleur de son intégration. Cette réalité est sa force mais aussi sa faiblesse. Une Europe stagnante risque de s'éteindre face aux défis incommensurables qui l'attendent. Le principe de solidarité suit cette mutation. S'il n'est, certes, pas encore reconnu comme un principe général de droit européen, il commence à prendre une place de plus en plus importante au sein de la doctrine et même de la jurisprudence. Bien que cette notion revête une pléthore de significations, dans son acception migratoire, son lien avec le partage équitable des responsabilités n'est plus contesté. Depuis l'arrêt *Slovaquie et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne*, sa force légale ne l'est plus non plus. Toutefois, en pratique, comme nous l'avons vu au Titre II, sa mise en œuvre est parcellaire et cantonnée aux situations d'urgence. Cette conclusion nous amène à requérir un renforcement de la solidarité, dans le cadre du SECA, pour remplir le prescrit de l'article 80 du TFUE. Ce Titre expose des pistes de réflexion, inspirée de la situation dans les Etats fédéraux, énoncée ci-dessus, pour atteindre cet objectif.

Au niveau de la solidarité législative, les trois fédérations optent pour un processus d'uniformisation des lois dans le domaine de l'asile. Dans le cadre européen, la Commission européenne a proposé de passer d'une harmonisation à une uniformisation via la transformation des Directives en Règlements⁴⁴². Toutefois, cette seule évolution risque de ne pas être suffisante. Comme nous l'avons vu⁴⁴³, les Etats pèchent plus dans la mise en œuvre sur le terrain des normes que dans leur transposition. Il ressort de la comparaison que l'uniformisation, pour être efficace, doit s'agrémenter d'un mécanisme de coopération intensif et flexible entre les différents niveaux de pouvoir. L'exemple du Canada illustre que ce mécanisme peut être asymétrique pour tenir compte des divergences idéologiques entre les Etats. Transposé au SECA, il pourrait prendre la forme d'accords bilatéraux négociés entre la Commission et les Etats pour prendre en compte les attentes spécifiques de ces derniers. A la suite de ces accords, une coopération renforcée⁴⁴⁴ pourrait être réalisée avec les Etats les plus volontaires.

Quant à la solidarité financière, les trois fédérations administrent les coûts des procédures d'asile et de l'intégration du réfugié ou du demandeur d'asile au niveau fédéral. En

⁴⁴² EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a Reform of the Common European Asylum System ...*, op. cit., p. 6.

⁴⁴³ Voir Titre II, Chapitre I, Section 1.

⁴⁴⁴ Voir les conditions à l'article 20 du TFUE.

Europe, une répartition équitable du fardeau migratoire requiert une participation du budget européen équivalente aux coûts réels subis par les Etats membres. Actuellement, les Etats engorgés doivent, en sus de gérer la pression administrative, supporter les coûts de l'intégration. L'accroissement de l'aide européenne est nécessaire pour réduire ce fardeau économique. Le cas de l'Allemagne et la responsabilisation des *Länder* pour l'intégration des migrants avec une aide efficace de la fédération en cas de pression particulière crée une situation intermédiaire limitant la supranationalisation. Ce système nécessite la mise sur pied d'une assistance flexible répondant rapidement à la détresse étatique et tenant compte de la situation intrinsèque des Etats. Une refonte du FAMI est nécessaire. Elle doit étendre le champ d'application de l'aide d'urgence et augmenter les fonds y afférents.

D'un point de vue opérationnel, les trois fédérations occidentales, ayant un espace de libre-circulation, disposent d'une autorité supra-étatique hégémonique dans la détermination des conditions d'entrée sur le territoire et dans l'évaluation des procédures d'asile. Ce constat met, encore un peu plus en exergue, la corrélation nécessaire entre espace sans frontières internes et gestion centralisée des frontières externes. Si ce lien avait été anticipé par les négociateurs de la convention Schengen⁴⁴⁵ et par la CJUE⁴⁴⁶, l'Union a échoué dans sa mise en œuvre pratique. Il faut déterminer si le BEAA, dans sa forme actuelle, peut acquérir de telles compétences hégémoniques. Pour la Commission européenne, le droit primaire actuel permet l'établissement d'une procédure d'asile unique⁴⁴⁷. Elle estime qu'au regard du principe de subsidiarité et de proportionnalité, une supranationalisation de l'octroi du statut de réfugié est légale⁴⁴⁸. En effet, l'objectif de solidarité et de partage équitable des charges entre les Etats ne peut être atteint qu'au niveau européen. *A contrario*, un pan de la doctrine remet en doute cette possibilité, arguant que l'article 78, paragraphe 2, e) du TFUE confère aux Etats la prérogative de déterminer les cas d'applicabilité du droit d'asile⁴⁴⁹. Actuellement, dans le droit dérivé, le préambule de la proposition de création de l'AUEA exclut expressément cette possibilité⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.C.E.*, 22 septembre 2000, L 239, pp. 0019-0062, Chapitre 7.

⁴⁴⁶ Arrêt *Wijsenbeek*, *op. cit.*

⁴⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, « Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU », 13 February 2013, (disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/524d5ba04.html>), p. 75.

⁴⁴⁸ L'immigration est une compétence partagée. Avant de légiférer, l'Union est tenue de respecter le principe de subsidiarité et de proportionnalité ; Article 5 (3) du TUE.

⁴⁴⁹ E. TSOURDI, « Bottom-up Salvation? ... », *op. cit.*, p. 1002.

⁴⁵⁰ Preamble of proposal No 439/2010, point 46.

Quant à la solidarité dans le partage du fardeau de l'accueil, le point commun entre le mécanisme de la Décision 2015/1601 et celui mis en place par les fédérations est qu'ils prennent en compte des facteurs économiques et populaires pour la répartition des demandeurs d'asile. Deux points saillants sont cependant intéressants à souligner dans celui des fédérations. En premier lieu, le système est permanent et les entités infranationales sont obligées d'y participer⁴⁵¹ parce que les mécanismes fédéraux sont mis en œuvre par une entité centrale avec de fortes compétences en la matière. Avec sa Décision 2015/1601, l'Union a mis « la charrue avant les bœufs ». Elle ne disposait pas d'assez de compétences dans le domaine pour assurer une mise en œuvre efficace du mécanisme. En second lieu, la coercivité du système fédéral pour les réfugiés est limitée. En effet, si leur statut nécessite une aide, ils sont tenus de rester dans leur lieu de relocalisation/réinstallation, sinon, ils peuvent se mouvoir librement dans l'espace fédéral. La corrélation entre la liberté de mouvement et l'atteinte d'une aisance économique est un juste milieu entre la coercivité du mécanisme pour le réfugié et la crainte d'« Asylum shopping ». Ces deux points doivent influencer notre réflexion quant à la mise sur pied de système de quotas de répartition des demandeurs d'asile entre les Etats.

D'une manière plus transversale, un système intrinsèquement équitable semble requérir une gestion supranationale des principaux enjeux migratoires. L'approche de la « boîte à outils », choisie par l'Union européenne, cantonne la solidarité à une valeur d'urgence. Ce seuil est insuffisant pour atteindre le niveau de solidarité requis par l'article 80 du TFUE. Pour une partie de la doctrine, cette supranationalisation accrue ne peut se faire sans un amendement des Traités et une volonté politique claire de poursuivre une plus grande intégration européenne⁴⁵². Pour être efficace, elle doit, en sus, être multi-dimensionnelle⁴⁵³ et interconnectée. Dans notre Union hétéroclite, un équilibre systémique pourrait être atteint par une composition de plusieurs variables. Chaque Etat devrait pouvoir établir ses préférences entre les différentes formes de solidarité pour atteindre celui-ci⁴⁵⁴. De plus, l'attribution dans la gestion du fardeau migratoire devrait s'effectuer *au prorata* de la situation intrinsèque des Etats membres. Chaque Etat devrait pouvoir, ensuite, en concertation avec les autres, établir les différentes formes de solidarité qu'il

⁴⁵¹ Sous réserve des Etats-Unis où la faible coopération entre les niveaux de pouvoir permet à certains états comme le Wyoming d'y échapper.

⁴⁵² I. GOLDNER LANG, « Chapter 7: The EU financial and migration crises: two crises- many facets of EU solidarity », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018, p. 160.

⁴⁵³ E. THIELEMANN, *op. cit.*, p. 72

⁴⁵⁴ *Ibid.*

devra mettre en œuvre pour atteindre son quota. Le SECA mis en place doit rester flexible pour être efficace.

La question migratoire constitue un enjeu essentiel des élections européennes. Certains diront que la crise est passée et que la division par deux du nombre de demandes d'asile⁴⁵⁵ dans l'Union, par rapport à 2015, adoube le fonctionnement actuel du SECA. Ce n'est qu'une façade. La réussite de l'externalisation des frontières n'est que temporaire. Le cas des réfugiés climatiques risque dans un futur proche de poser des difficultés. En créant l'espace Schengen, l'Union a acquis une aire de libre-circulation entre Etats souverains unique au monde. Toutefois, la gestion décentralisée des frontières extérieures de l'espace européen *versus* la gestion centralisée des fédérations occidentales, doit être réformée. La préservation de cet espace passe par le renforcement du SECA et sa corrélation avec une solidarité interétatique forte. La proposition⁴⁵⁶ de renégocier le code Schengen pour lier la participation à l'espace sans frontière à cette solidarité, au risque de mettre à mal les acquis européens, s'y attèle. Elle suppose pour être efficace de confier à une agence européenne la charge d'établir un équilibre flexible multi-dimensionnel entre les Etats, tenant compte de leur situation intrinsèque hétérogène. Le salut de l'Union européenne et l'endiguement des populismes requièrent ces actions ambitieuses des démocrates.

⁴⁵⁵ EUROSTAT, « Asylum in the EU Member States: 580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017 », Newsrelease, 14 March 2019, (disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>), p. 1.

⁴⁵⁶ E. MACRON, « Pour une Renaissance européenne », Elysée, 4 Mars 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (dernière consultation : 13 mai 2019).

Bibliographie

A. Législation

I. Niveau international

1. Hard Law

- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.
- Convention de Genève de 1951 concernant le statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 22 juillet 1953.
- Convention sur le droit des Traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, approuvée par la loi du 10 juin 1992.

2. Soft Law

- Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, signé à Marrakech le 10 décembre 2018 et adopté par l'assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2018 (disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/3>).

II. Niveau européen

1. Droit primaire

- Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, signé à Paris le 18 avril 1951.
- Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, *J.O.C.E.*, 29 septembre 1992, C 191, pp. 0001 à 0112.
- Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, *J.O.C.E.*, 10 novembre 1997, C 340, pp. 0001 à 0144.
- Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *J.O.U.E.*, 17 décembre 2007, C 306, pp. 0001 à 0229.
- Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, pp. 0013 à 0047.
- Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, pp. 0047 à 0201.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000, *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, pp. 0389 à 0405.

- Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.C.E.*, 22 septembre 2000, L 239, pp. 0019-0062.

2. Droit dérivé

a. Règlements

- Règlement (CE) 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, *J.O.C.E.*, 25 février 2003, L 50, pp. 0001-0010.
- Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0031-0059.
- Règlement (UE) 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, *J.O.U.E.*, 20 mai 2014, L 150, pp. 0112-0142.
- Règlement (UE) 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration » modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions 573/2007/CE et 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 20 mai 2014, L 150, pp. 0168-0194.

b. Directives

- 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 Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *J.O.C.E.*, 7 août 2001, L 212, pp. 0012-0023.
- Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales 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, *J.O.C.E.*, 30 septembre 2004, L 304, pp. 0012-0023.

- Directive 2008/ 115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, 24 décembre 2008, L 348, pp. 0098- 0107.
- 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, *J.O.U.E.*, 20 décembre 2011, L 337, pp. 0009-0026.
- 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, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0060-0095.
- 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, *J.O.U.E.*, 29 juin 2013, L 180, pp. 0096-0116.

c. Décisions

- Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 portant la création d'un Fonds européen pour les réfugiés, *J.O.C.E.*, 6 octobre 2000, L 252, pp. 0012-0018.
- Décision 2004/904/CE du Conseil du 2 décembre 2004 établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, *J.O.C.E.*, 28 décembre 2004, L 318, pp. 0052-0062.
- Décision 2007/573/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européens pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0001-0021.
- Décision 2007/574/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0022- 0044.

- Décision 2007/575/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 6 juin 2007, L 144, pp. 0045-0065.
- Décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », *J.O.U.E.*, 28 juin 2007, L 168, pp. 0018-0036.
- Décision 2015/1601/UE du Conseil du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, 24 septembre 2015, L 248, pp. 0080-0094.

3. Documents préparatoires

- Le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, Bruxelles, 6 juin 2007, C.O.M. (2007) 301 final (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN>).
- Décision du Parlement européen du 17 janvier 2013 sur l'ouverture et le mandat de négociations interinstitutionnelles sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds « Asile et migration », *J.O.U.E.*, 30 décembre 2015, C 440, pp. 0238-0276.
- Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoire en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, C.O.M. (2015) 451.
- Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, C.O.M. (2016) 270 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, C.O.M. (2016), 271 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, Interinstitutional File 2016/0131 (COD), Brussels, 27 June 2017, 10555/17 (disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2017-INIT/en/pdf>).

4. Divers

a. Accords de coopération

- Accord entre l'Union Européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, 7 mai 2014, L 134, pp. 0003-0027.

b. Publications officielles

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Exposé des motifs de la Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers*, Bruxelles, 27 juillet 2001, C.O.M. (2001) 0447 final, (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0447&from=EN>).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des Régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile : Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle*, Bruxelles, 2 février 2011, C.O.M. (2011) 835 final, (disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>).
- 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*, Bruxelles, 13 mai 2015, C.O.M. (2015) 240. (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fr.pdf).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Presidency conclusions, Brussels, 18/19 June 2009*, Brussels, 19 June 2009, 11225/09, CONCL 2, (disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11225-2009-INIT/en/pdf>).
- EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a Reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, Brussels, 6 April 2016, C.O.M. (2016) 197 final (disponible sur : [71](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-</div><div data-bbox=)

migration/proposal-implementation-

package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf).

- EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: fifteenth report on relocation and resettlement*, Brussels, 6 September 2017, C.O.M. (2017) 465 final, (disponible sur: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf).

c. Rapports des institutions européennes

- BOSWELL, C., THIELEMANN, E. and WILLIAMS, R., « What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? », Study of European Parliament, PE 419.620, 2010 (disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf)).
- COSTELLO, C., GUILD, E. and MORENO-LAX, V., « Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece », Study of European Parliament, PE 583.132, (disponible sur: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf)).
- COMMISSARIAT GENERAL POUR LA MIGRATION ET LES AFFAIRES INTERIEURES, « Evaluation intérimaire du Fonds Asile, Migration et Intégration : résumé et résumé exécutif », Commission européenne, 12 novembre 2018, (disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5647c83c-e6f9-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF>).
- EUROPEAN COMMISSION, « Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU », 13 February 2013, (disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/524d5ba04.html>).
- DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Ex- post evaluation of the European Fund 2011-2013 and Ex-post evaluation of the European Refugee Fund Community Actions 2008-2010», European Commission, 5 April 2018,

(disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030079aa-51a0-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-96118999>).

- DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund: Final Report – Study », European Commission, 12 November 2018, (disponible sur : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fdd6477-e702-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-80179447>).
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « EASO Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta », EASO, July 2012, (disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/52aef8094.html>).
- WIKSTRÖM, C., « Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) », Bruxelles, Parlement Européen, 2017, (disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_FR.pdf).

d. Autres

- COMMISSION EUROPEENNE, « L'approche des Hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels », Fiche explicative, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf).
- COMMISSION EUROPEENNE, « Solidarité européenne : un système de relocalisation pour les réfugiés. », Fiche explicative, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_fr.pdf).
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, « Bureau Européen d'Appui pour l'Asile », EASO, 2014, (disponible sur : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822FRC.pdf>).
- EUROSTAT, « Asylum in the EU Member States: 580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017 », Newsrelease, 14 March

2019, (disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>).

- MIGRATION AND HOME AFFAIRS, « Investing in an open and secure Europe: two funds for the 2014-2020 period », European Commission, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/infographics/secure_europe/20150317_investingeurope-dghome-infographic_en.pdf).

III. **Niveau national**

1. Etats-Unis

a. Lois fédérales

- Immigration National Act, 1952, 8 U.S.C., §§1101 *et seq.*
- Refugee Act, 1980, 8 U.S.C., §§1522 *et seq.*

b. Divers

i. Rapports du Congrès américain

- GARCIA M. and MANUEL, K., *Authority of State and Local Police to Enforce Federal Immigration*, Congressional Research Service, 10 September 2012.
- GARCIA M. and MANUEL, K., *State and Local “Sanctuary” Policies Limiting Participation in Immigration enforcement*, Congressional Research Service, 10 June 2015.

ii. Autres

- OFFICE OF REFUGEE RESETTLEMENT, « Find Resources and Contacts in Your States », Carte interactive (disponible sur : <https://www.acf.hhs.gov/orr/state-programs-annual-overview>).
- US CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, « USCIS Asylum Program : Information Guide for Prospective Asylum Applicants », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Humanitarian/Refugees%20%26%20Asylum/Asylum/Information%20Guides%20For%20Prospective%20Applicants/info-guide-for-prospective-asylum-applicants-english.pdf>).
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, « Refugee Resettlement: Greater consultation with Community Stakeholders could strengthen program », July 2012, (disponible sur : <https://www.gao.gov/assets/600/592975.pdf>).

2. Canada

a. Lois fédérales

- Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30&31 Vict, c 3.
- Charte Canadienne des droits et Libertés, partie 1 de la Loi constitutionnelle de 1982.
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.

b. Règlements fédéraux

- Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227.

c. Lois provinciales

- Loi sur l'immigration au Québec du 2 août 2018, c. I-0.2.

d. Divers

i. Accords de coopération

Internationaux

- Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Co-operation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries, 5 December 2002.

Nationaux

- Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'administration temporaire des aubains, signé le 5 février 1991.
- Accord de collaboration Canada-Alberta en matière d'immigration, signé le 11 mai 2007.
- Accord de collaboration Canada-Yukon sur l'immigration, signé en mai 2008.
- Accord Canada-Colombie-Britannique sur l'immigration, signé le 7 avril 2015.
- Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador sur l'immigration, signé en juillet 2016.
- Accord Canada-Ontario sur l'immigration – dispositions générales, signé le 24 novembre 2017.

ii. Rapports ministériels

- HUSSEN, A., « Rapport annuel au Parlement sur l'immigration de 2018 », Ministère de l'immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2018 (disponible sur : <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/francais/pdf/pub/rapport-annuel-2018.pdf>).

iii. Autres

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, « Réfugiés parrainés par le secteur privé, Réinstallation des réfugiés au Canada. », Bulletin d'information, 2014 (disponible sur : <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/francais/pdf/pub/psrfr.pdf>).
- GOUVERNEMENT DU CANADA, « Fonctionnement du système canadien de protection des réfugiés », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/role-canada.html>).
- GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le processus de jumelage », Fiche explicative, (disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/role-canada/processus-jumelage.html>).
- GOUVERNEMENT DU CANADA, « Que se passe-t-il lorsqu'une personne demande l'asile au Canada ? », Document d'information, (disponible sur : https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2017/03/que_se_passe_t_illorsquunepersonnedemandelasileaucanada.html).

3. Allemagne

a. Lois fédérales

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, von 23 Mai 1949.
- Asylbewerberleistungsgesetz, vom 30. Juni 1993.
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, vom 25. Februar 2008.
- Asylgesetz, vom 2. September 2008.
- Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, vom 1. Dezember 2016.

b. Divers

i. Rapports gouvernementaux

- FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES, « Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2017 », Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), April 2018, (disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11a_germany_amr2017_part2_en.pdf).
- MULLER, A., « The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in Germany », Federal office for Migration and Refugees/EMN, 2013, (disponible sur :

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/10a.germany_national_report_reception_facilities_en_final.pdf).

ii. Autres

- FEDERAL MINISTRY OF FINANCE, « Asylum and Refugee Policy : the role of the federal budget », Technical Papers, 27 January 2017, (disponible sur : https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Technical-Papers/2017-01-27-Asylum-and-refugee-policy.html).

B. Jurisprudence

I. Niveau international

- Cour eur. D. H., (grande chambre), arrêt Hirsi Jamaa et autres c. Italie du 23 février 2012, <https://echr.coe.int> (14 mai 2019).

II. Niveau européen

1. Arrêts

- Arrêt Commission des Communautés européennes c. République française, Affaires jointes C-6/69 et C-11/69, EU :C :1969 :68.
- Arrêt Ferriera Padana, C-276/80, EU :C :1982 :57.
- Arrêt Klöckner-Werke, C-236/82, EU :C :1983 :373
- Arrêt Eridania c. Cassa Conguaglio Zuccherio, C-250/84, EU :C :1986 :22.
- Arrêt Fabrique de Fer de Charleroi SA, Affaires jointes C-351/85 et C-360/85, EU :C :1987 :392.
- Arrêt Wijnsbeek, C-378/97, EU :C :1999 :439.
- Arrêt Grzelczyk, C-184/99, EU :C :2001 :458.
- Arrêt Collins, C-138/02, EU :C :2004 :172.
- Arrêt (grande chambre) Kadi, C- 402/05 P, EU :C :2008 :461.
- Arrêt (grande chambre) N.S., C-411/10 et 493/10, EU :C :2011 :865.
- Arrêt Thomas Pringle, C-370/12, EU :C :2012 :756.
- Arrêt Halaf, C-528/11, EU :C :2013 :342.
- Arrêt (grande chambre) Jafari, C-646/16, EU :C :2017 :586.
- Arrêt (grande chambre) République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union Européenne, Affaire jointes C-643/15 et C-647/15, EU :C :2017 :631.

2. Conclusions des avocats généraux.

- Conclusions de l'avocat général Kokott sous l'arrêt Pringle, C-370/12, EU :C :2012 :675.

- Conclusions de l’avocat général Sharpston sous l’arrêt Jafari, C-646/16 EU :C :2017 :443.
- Conclusions de l’avocat général Bot sous l’arrêt République slovaque et Hongrie c. Conseil de l’Union Européenne, affaires jointes C-643/15 et C-647/15, EU :C :2017 :618.
- Conclusions de l’avocat général Bot sous l’arrêt X c. Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie, C-213/17, EU :C :2018 :434.
- Conclusions de l’avocat général Wathelet sous l’arrêt Abubacarr Jawo, C-163/17, EU :C :2018 :613.

III. Niveau national

1. Etats-Unis

a. Cour Suprême

- Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. 581, (1889).
- Arizona v. United States, 567 U.S. 387, (2012).

b. Cour fédérale

- United States v. Alabama, 813 F. Supp. 2d 1282, (2011).

2. Canada

a. Cour Suprême

- Law Society of British Columbia c. Mangat, {2001} 3 R.C.S. 113.

b. Cour fédérale

- Arrêt Charara c. Ministre de la citoyenneté et de l’immigration, 2016 CF 1176.
- Arrêt Kherad, Fatemeh Javdan c. Ministre de la citoyenneté et de l’immigration, 2016 CF 1327.

C. Doctrine

I. Monographie

- BAGLAY, S. and JONES, M., *Refugee Law*, Toronto, Irwin Law, 2017.
- BALLEIX, C., *La politique migratoire de l’Union européenne*, Paris, La documentation française, 2013.
- BERRAMDANE, A. et ROSSETTO, J., *La politique européenne d’intégration*, Paris, Karthala, 2009.

- BOELES, P., DEN HEIJER, M., LODDER, G. and WOUTERS, K., *European Migration Law*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- CARLIER, J-Y., *La Condition des personnes dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- GULASEKARAM, P. and KARTHIK RAMAKRISHNAN, S., *The New Immigration Federalism*, New York, Cambridge University Press, 2015.
- HIERONYMI, T., *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Frankfurt, Peter Lang, 2003.
- KLAMERT, M., *The principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford university press, 2014.
- MOLINIER, J. (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union Européenne*, Paris, PUF, 2005.
- PASCOUAU, Y., *La politique migratoire de l'Union européenne : De Schengen à Lisbonne*, Paris, L.G.D.J., 2010.
- PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M. and GUILD, E., *EU Immigration and Asylum Law: Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden, Brill, 2015.
- TRIDIMAS, T., *The General Principles of EU Law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2007.
- ZAUN, N., *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*, Berlin, Springer, 2017.

II. Contributions dans un ouvrage collectif

- BAST, J., « Chapter 6: Deepening supranational solidarity integration: interstate solidarity in EU migration law », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018.
- DAGILYTE, E., « Chapter 4 - Solidarity: a general principle of EU Law? Two variations on the solidarity theme », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018.
- GOLDNER LANG, I., « Chapter 7: The EU financial and migration crises: two crises-many facets of EU solidarity », in *Solidarity in EU Law: Legal principle in the making* (edited by A. BIONDI, E. DAGILYTE and E. KÜÇÜK), Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2018.

- GRIMMEL, A., « Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier” », in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017.
- HAILBRONNER, K. and THYM, D., « Legal Framework for EU Asylum Policy », in *EU immigration and Asylum law: a commentary* (edited by HAILBRONNER K. and THYM D.), 2nd ed., München, C.H. Beck, 2016.
- IACOVINO, R., « Chapter 5: Canadian Federalism and the Governance of Immigration », in *The Politics of Immigration in Multi-level States: Governance and Political Parties* (edited by E. HEPBURN and R. ZAPATA-BARRERO), Houndmills, Palgrave Macmillan, 2014.
- KNOTT, M. and TEWS, A., « European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Challenges », in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017.
- SEGES FRELAK, J., « Solidarity in European Migration Policy: The Perspective of the Visegrad States » in *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis* (edited by A. GRIMMEL and S. MY GIANG), Cham, Springer, 2017.
- TOURARD, H., « La mise en œuvre de la solidarité dans la politique migratoire de l’Union européenne » in *Les flux migratoires au sein de l’Union européenne*, (sous la direction de P. ICARD), Bruxelles, Bruylant, 2017.
- WELLES, K., « Revisiting solidarity as a (Re-)Emerging constitutional principle: some further reflections », in *Solidarity: A Structural Principle of International Law* (edited by C. KOJIMA and R. WOLFRUM), Berlin, Springer-Verlag, 2010.

III. Contributions dans un périodique

- AMDUR, S., « The Right of Refusal: Immigration Enforcement and the New Cooperative Federalism », *Yale Law & Policy review*, 2016, vol. n°35, pp. 87-160.
- BIEBER, R. et MAIANI, F., « Sans solidarité point d’Union européenne : Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile », *RTD Eur.*, 2012, n°2, pp. 295-327.
- BOUSHEY, G. and LUEDTKE, A., « Immigrants across the U.S. Federal Laboratory: Explaining State-Level Innovation in Immigration Policy », *State Politics & Policy Quarterly*, 2011, vol. n°11, pp. 390-414.
- BRANDL, U., « Chances for more solidarity in the reform of Common European Asylum System », *US-China Law Review*, 2017, vol. n°14, pp. 796-814.

- CHIN, R., « Moving Toward Subfederal involvement in Federal Immigration Law», *UCLA Law Review*, 2011, vol. n°58, pp. 1859- 1912.
- DEN HEIJER, M., RIJPMAN, J. and SPIJKERBOER, T., « Coercion, prohibition and great expectations: the continuing failure of the common European asylum system», *Common Market Law Review*, June 2016, vol. n°53, pp. 607-642.
- DE BRUYCKER, P. and TSOURDI, E., « In search of fairness in responsibility sharing », *Forced Migration review*, 2016, vol. n°51, pp. 64-65.
- ELIAS, S., « The perils and possibilities of Refugee Federalism», *American University Law Review*, 2016, vol. n°66, pp. 353-414.
- GOLDNER LANG, I., « Is there solidarity on Asylum and Migration in the EU? », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2013, vol. n°9, pp. 1-14.
- GRAY, S., « Federalism's Tug of War: Alabama's immigration law and the Scope of State Power in immigration», *Alabama Law Review*, 2012, vol. n°64, pp. 155-186.
- HILPOLD, P., « Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union », *Yearbook of European Law*, 2015, vol. n°34, n°1, pp. 257-285.
- HILPOLD, P., « Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making», *International Journal of Constitutional Law*, 2017, vol. n°15, pp. 1188-1205.
- JOHNSON, K., « Can We Act Globally While Thinking Locally: Responding to Stella Burch Elias, the Perils and Possibilities of Refugee Federalism », *American University Law Review*, 2017, vol. n°67, pp. 217-231.
- JOPPKE, C., « Asylum and State Sovereignty: a comparison of the United States, Germany and Britain», *Comparative political studies*, June 1997, vol. n°30, pp. 259-298.
- KANSTROOM, D., « Immigration Enforcement and State Post- Conviction Adjudications: Towards Nuanced Preemption and True Dialogical Federalism», *University Miami Law Review*, 2016, vol. n°70, pp. 530-532.
- KERWIN, D., « Moving Beyond Comprehensive Immigration Reform and Trump: Principles, interests and Policies to guide long-term Reform of US immigration System », *Journal on Migration and Human Security*, 2017, vol. n°5, number 3, pp. 541-576.

- KOSTOV, C., « Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism », *American Review of Canadian studies*, 2008, vol. n°38, pp. 91-103.
- KÜÇÜK, E., « Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance? », in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, vol. n°6, pp. 965-983.
- KÜÇÜK, E., « The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window dressing? », *European Law Journal*, 2016, vol. n°22, pp. 448-469.
- MANTU, S. and MINDERHOUD, P., « EU citizenship and social solidarity », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 703-720.
- MAIANI, F., « The reform of the Dublin system and the dystopia of ‘sharing people’ », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 622-645.
- MEDINA, I., « Symposium on Federalism at work: State criminal law, noncitizens and immigration related activity- an introduction », *Loyola Journal of Public Interest Law*, 2011, vol. n°12, pp. 265- 274.
- MELONI, A., « EU visa policy: What kind of solidarity? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 646-666.
- MITSILEGAS, V., « Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 721-739.
- MORANO-FOADI, S., « Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures », *European Journal of Migration and Law*, 2017, vol. n°19, pp. 223-254.
- MORENO- LAX, V., « Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 740-752.
- NIESWANDT, C. and SCHNEIDER, S., « EASO- Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration », *Österreich Z Soziol*, 2018, vol. n°43 (Suppl 1), pp. 13-35.
- PERUSEL, B., « Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress? », *Migration Letters*, 2015, vol. n°12, n°2, pp. 124-136.

- PIERGIGLI, V., « Immigration and Integration policy in Canadian Law – A comparison with the EU Approach-», *Megatrend Review*, 2013, vol. n°10, pp. 401-416.
- PRITCHETT, S., « One in Fifty: Refugee Federalism and Wyoming », *Wyoming Law Review*, 2017, vol. n°17, pp. 274-314.
- SPIRO, P., « Federalism and immigration: models and trends », *International Social Science Journal*, December 2002, pp. 67-73.
- SURO, R., « California Dreaming: The New Dynamism in Immigration Federalism and Opportunities for inclusion on a Variegated Landscape », *Journal on Migration and Human Security*, 2015, vol. n°3, pp. 1-25.
- THIELEMANN, E., « Why refugee burden-sharing initiatives fail: public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU », *Journal of common market studies*, 2018, vol. n°56, pp. 63-82.
- THYM, D. and TSOURDI, E., « Searching for solidarity in the asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 605-621.
- TSOURDI, E., « Bottom-up Salvation? From practical cooperation towards joint implementation through the European Asylum Support Office », *European Papers*, 2016, vol. n°1, n°3, pp. 997-1031.
- TSOURDI, E., « Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. n°24, pp. 667-686.
- VENGROFF, R., « Immigration Policy at the Subnational Level in North America: Quebec and Georgia in Comparative perspective », *Norteamérica*, year 8, 2013, pp. 141-170.
- WICZANOWSKA, H., « The Relocation of the Iron Curtain to the Middle East: the Polish and Slovak Position Towards the EU Migration and Asylum Policy », *Polish Political Science Yearbook*, 2017, vol. n°46, pp. 63-73.
- XI, J., « Refugee Resettlement Federalism », *Stanford Law Review*, 2017, vol. n°69, p. 1197-1236.

D. Autres Sources

I. Rapports non gouvernementaux

- CREPEAU, F., « Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants : Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants », HRC, 8 May 2015 (disponible sur: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_36_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1).
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS, « Do the european integration fund and european refugee fund contribute effectively to the integration of third-country nationals? », ECA, Special Report 22/2012, (disponible sur: https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1212_11/NEWS1212_11_EN.PDF).
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, « Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data », Global Migration Data Analysis Centre, Issue No.1, January 2016, (disponible sur: <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/Germany/Germany-Data-Briefing-1Jan2016.pdf>).
- OECD, « Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees », Paris, OECD Publishing, 2018.
- PECH (dir.), T., « Sauver le droit d'asile », Institut Montaigne et Terra Nova, (disponible sur : <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/sauver-le-droit-d-asile-rapport.pdf>).
- UNHCR, « Response to the European Commission's Green Paper on the future Common European Asylum system », Genève, UNHCR : The UN refugee agency, September 2007, (disponible sur: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2007/pdf/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf).

II. **Presse et Blogs**

- BALLEIX, C., « UE : quelle politique migratoire ? De Lampedusa au programme post-Stockholm : quelle solidarité migratoire européenne. », 2014, <https://www.diploweb.com/UE-quelle-politique-migratoire.html> (dernière consultation : 3 avril 2019).
- D'ALFONSO, A., « How the EU Budget is Spent: Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) », EU Parliamentary Research Service Briefing, 2015,

- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf) (dernière consultation : 4 mars 2019).
- EDEM, « Newsletter – septembre 2015 », Université Catholique de Louvain, <https://drive.google.com/file/d/0B9UKBT0trDAcRDRLb2o3ZE9Mb0k/view> (dernière consultation : 3 avril 2019).
 - ERN, « Intra-EU Relocation », European Resettlement Network, <http://resettlement.eu/page/intra-eu-relocation> (dernière consultation : 15 mai 2019).
 - F. W. (sic) et CALDERON, S., « Viktor Orban et Jean-Claude Juncker, à couteaux tirés », RTBF, 20 février 2019, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_viktor-orban-et-jean-claude-juncker-a-couteaux-tires?id=10150885 (dernière consultation : 21 février 2019).
 - FARCY, J-B., O'NEILL, E. and WATT, D., « Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues. », OMNIA Project Team, April 2016, <http://eumigrationlawblog.eu/desperately-searching-for-solidarity-the-eu-asylum-saga-continues/> (dernière consultation: 14 février 2019).
 - GARLICK, M., « Practical cooperation and the first years of the EASO », OMNIA Project, Odysseus Network, 2016, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf> (dernière consultation : 18 mars 2019).
 - GOLDNER LANG, I., « Towards “judicial passivism” in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the final plenary session of the 2018 Odysseus Conference », Odysseus Annual Conference 2018, Background paper, 2 January 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation : 20 février 2019), pp. 76-85.
 - HRUSCHKA, C. and MAIANI, F., « The Report of the European Parliament on the Reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic ? », Odysseus Annual Conference 2018, Background paper, 2 January 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation: 29 mars 2019), pp. 13-21.
 - LABAYLE, H., « 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) », GDR ELSJ, 7 septembre

- 2017, <http://www.gdr-elsj.eu/2017/09/07/asile/solidarite-nest-valeur-validation-de-relocalisation-temporaire-demandeurs-dasile-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-hongrie-c-conseil/> (dernière consultation : 19 février 2019).
- LASTENNET, J., « Qu'est-ce que le groupe de Visegrad ? », Toute l'Europe, 28 septembre 2018, <https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-groupe-de-visegrad.html> (dernière consultation : 19 février 2019).
 - LEBOEUF, L., « Relocalisation des demandeurs d'asile. La Cour de justice confrontée à l'identité nationale », Cahiers de l'EDM, septembre 2017, https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/c-j-u-e-6-septembre-2017-republique-slovaquie-et-hongrie-c-conseil-aff-jointes-c-643-15-et-c-647-15.html#_ftn27 (dernière consultation : 20 février 2019).
 - MACRON, E., « Pour une Renaissance européenne », Elysée, 4 Mars 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-renaissance-europeenne> (dernière consultation : 13 mai 2019).
 - PEERS, S., « Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy », EU Law Analysis, 24 September 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> (dernière consultation: 8 avril 2019).
 - ROJO, D., « From EASO to the European Agency for Asylum : “Business as Usual ?” », 15 octobre 2018, <http://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/> (dernière consultation: 20 mars 2019).
 - SBARAI, E., « Le Bureau d'Appui en matière d'Asile (EASO) : voilà le vrai créateur de solidarité », EU LOGOS, 27 janvier 2015, <https://eulogos.blogactiv.eu/2015/01/27/le-bureau-d%E2%80%99appui-en-matiere-d%E2%80%99asile-easo-voila-le-vrai-createur-de-solidarite/> (dernière consultation : 19 mars 2019).
 - THYM, D., BEVERUNGEN, C. und GIES, S., « Ein „Königsteiner Schlüssel“ für die EU-Flüchtlingspolitik », VerfBlog, 2013, <https://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluessel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/> (dernière consultation: 23 avril 2019).
 - TSOURDI, E., « Intra-EU solidarity and the implementation of the EU asylum policy: a refugee or governance ‘crisis’? », OMNIA Project, Odysseus Network, 2016, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf> (dernière consultation : 28 février 2019).

- TSOURDI, E., « Monitoring and steering through Frontex and EASO 2.0.: The Rise of A New Model of AFSJ Agencies? », Odysseus Annual Conference 2018, Background paper, 2 January 2018, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/01/Background-Paper-Odysseus-Conference-2018-1.pdf> (dernière consultation : 20 mars 2019), pp. 37-45.
- X, « Guy Verhofstadt : ‘Il y a eu un déclic dans les opinions publiques en faveur de l’Europe’ », RTBF, 27 avril 2017, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_guy-verhofstadt-il-y-a-eu-un-declic-dans-les-opinions-publiques-en-faveur-de-l-europe?id=9591211 (dernière consultation : 21 février 2019).

