

Université					Sciences Po Strasbourg
				École	
			de Strasbourg		de l'Université de Strasbourg

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

Université de Strasbourg

Le règlement Dublin et le droit d'asile européen : bientôt 20 ans d'un mariage malheureux

Arnault Vercherin

Mémoire de 4^{ème} année, filière « Études européennes »

Sous la direction de Monsieur Christian Mestre

Année 2022

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

Remerciements

Pour m'avoir guidé avec bienveillance tout le long de cette année, pour ses conseils éclairants et pour s'être toujours montré disponible pour m'accompagner ainsi que pour m'avoir fait découvrir le fonctionnement alambiqué des institutions européennes en première année d'études à Sciences Po Strasbourg, j'adresse mes remerciements à Monsieur Christian Mestre.

Pour avoir accepté de participer au jury de la soutenance de ce mémoire ainsi que pour son cours sur l'Espace de Libertés, de Sécurité et de Justice qui m'a tant aidé dans ce travail, je remercie Madame Fabienne Gazin.

Pour les précieux échanges qu'ils m'ont offerts, leur disponibilité et leur engagement, je tiens à remercier Monsieur Damien Carême et Monsieur Stephanos Stavros.

Pour leur présence, à la bibliothèque comme en terrasse des bars ou même au téléphone pour ceux dont la distance nous sépare, je remercie mes ami.es et m'efforce de mesurer la chance que j'ai de vivre ces années d'études à vos côtés.

Pour leur soutien et leur confiance, j'adresse également ces remerciements à ma famille.

Introduction

Le 15 août 2021, quelques mois seulement après le début du processus de retrait des troupes américaines d'Afghanistan, Kaboul tombe aux mains des Talibans. L'ensemble du monde occidental reste abasourdi face à la rapidité de l'avancée talibane. Très vite, les réseaux sociaux relaient en masse des images dramatiques de milliers d'Afghans et d'Afghanes parqués dans l'aéroport de la capitale, cherchant désespérément un vol pour fuir. Certains vont même jusqu'à perdre la vie en s'accrochant de l'extérieur aux portes des derniers avions humanitaires en décollage. Les vidéos deviennent virales sur internet et les chaînes d'informations tournent en boucle pendant plusieurs jours, alimentées par les nouvelles images choquantes que procure chaque jour suivant la prise des Talibans.¹ Ces dernières ne tardent pas à rappeler à l'Europe entière le commencement de la guerre civile syrienne en 2011 qui est à l'origine d'une des plus intenses vagues de migrants qu'elle ait connu. Avec 1 255 600 demandes d'asile faites à l'ensemble États membres, 2015 est gravée dans la mémoire de l'Union européenne comme l'année de la crise de l'accueil et de la protection des réfugiés durant laquelle la confiance entre gouvernements nationaux et institutions européennes s'ébranle.² Ainsi, dès le lendemain, le président Emmanuel Macron annonce une allocution pour s'exprimer sur la situation afghane. Après avoir déclaré qu'il était du devoir de la France « *de protéger ceux qui nous aident* » en parlant du personnel afghan ayant collaboré étroitement avec les forces françaises ces dernières années, le Président s'est empressé d'ajouter qu'il s'inquiétait d'une arrivée massive de demandeurs d'asile et qu'il entendait débiter une initiative européenne afin d'« *anticiper* » et de se « *protéger contre des flux migratoires irréguliers importants* ». ³ La volonté de tout mettre en œuvre afin d'éviter aux membre de l'Union européenne d'avoir à traiter les demandes d'asile s'affiche clairement. Et pour cause, l'ensemble des textes juridiques constituant le droit d'asile en Europe demeure pratiquement inchangés depuis la crise de 2015.

¹ Le Monde, « Afghanistan : l'aéroport de Kaboul, en proie au chaos, dernière chance de fuir le nouveau régime taliban », 21/08/2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/08/21/afghanistan-l-aeroport-de-kaboul-en-proie-au-chaos-derniere-chance-de-fuir-le-nouveau-regime-taliban_6092007_3210.html

² Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, Partage du Savoir, 2016, p. 9.

³ France 24, « Emmanuel Macron : "l'Afghanistan ne doit pas redevenir le sanctuaire du terrorisme" », 16/08/2021 <https://www.france24.com/fr/asie-pacifique/20210816-en-direct-emmanuel-macron-s-exprime-sur-l-afghanistan-et-la-strat%C3%A9gie-face-aux-taliban>

Au cœur de ce corpus juridique, un nom fait régulièrement surface dans les débats sur les enjeux de l'asile en Europe : Dublin. Du nom du règlement européen déterminant l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en Europe, ce texte est souvent pris pour cible par l'ensemble des associations de défense des migrants⁴ et une partie du personnel politique européen. L'avènement de ce règlement est le résultat d'un long processus d'eupéanisation du droit d'asile sur lequel il convient de revenir.

L'eupéanisation du droit dans le domaine de l'asile relève d'une certaine originalité dans l'histoire du droit communautaire. Ce dernier connaît habituellement une construction à partir des différentes législations nationales qu'il vient fondre et harmoniser en une réglementation européenne s'imposant à l'ensemble des 27. Concernant le domaine de l'asile, la communautarisation du droit cherche à l'inverse son inspiration dans des textes issus du droit international. C'est à travers la question des droits de l'homme que les États européens entreprennent un premier rapprochement sur l'asile. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole additionnel de New York de 1967 qui l'accompagne s'imposent comme le pilier originel de la politique d'asile en Europe.

Ce texte est le premier à définir dès son article premier le statut de réfugié sur lequel s'appuieront les États signataires à l'avenir : « *Le terme 'réfugié' s'appliquera à toute personne : [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...].* »⁵

Mais l'apport de la Convention ne se limite pas à l'instauration de ce statut. Elle pose également les principes fondamentaux qui conditionnent la construction de toute politique d'asile en Europe. À l'article 33 elle consacre le principe de non-refoulement des réfugiés qui interdit donc l'expulsion par l'administration d'un État d'un réfugié « *sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de*

⁴ La Cimade, *Rapport règlement Dublin : la machine infernale de l'asile européen*, 2019, p 5.

⁵ Art. 1, Convention de Genève du 28 juillet 1951.

sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »⁶.

S'ajoute à cela le principe de la non-pénalisation du franchissement illégal de la frontière.⁷ Véritable percée dans la souveraineté juridique des États signataires, ce principe apparaît comme nécessaire pour permettre aux personnes dans le besoin de demander, sans crainte de répression pénale, la protection d'un État. Enfin, l'ensemble des obligations contenues dans la Convention implique pour le demandeur de protection, un droit de voir sa demande examinée et donc un devoir pour les administrations des États signataires. La bonne application de ces principes implique de fait une admission sur le territoire le temps de l'examen de la demande.⁸

Il faut attendre la fin des années 80 pour que l'eupéanisation des enjeux de l'asile et de la migration s'enclenche. La parachèvement du marché commun avec l'Acte unique de 1987 amène les États membre à organiser la future suppression des frontières intérieures. Si les États du Benelux, la France et l'Allemagne suppriment dès 1985 à l'aide de la méthode intergouvernementale leurs frontières communes, le marché commun a désormais besoin d'un accord beaucoup plus large⁹ pour poursuivre ses objectifs. La Convention d'application de l'Accord de Schengen signée le 19 juin 1990 élargit l'accord de 1985 au Portugal, à l'Espagne et à l'Italie. C'est la naissance de l'espace Schengen qui consacre la libre circulation des personnes entre les frontières communes des États signataires. Le texte devient effectif en 1995. À ce déplacement des contrôles aux frontières intérieures vers les frontières extérieures correspond mécaniquement des dispositions consacrées à la sécurisation de l'espace commun parmi lesquels l'harmonisation des législations et réglementations, notamment en matière de stupéfiants ou d'armes¹⁰ mais aussi en matière de lutte contre la criminalité internationale avec l'aménagement d'un droit de poursuite pour les policiers.¹¹ Surtout, cette absence de contrôle aux frontières intérieures oblige les États membres à organiser ensemble la sécurisation de leurs frontières extérieures. Les gouvernements doivent s'assurer que l'espace de libre circulation ne s'adresse qu'aux citoyens européens. Un lien

⁶ Art. 33, *Ibid.* .

⁷ Art. 31, *Ibid.*

⁸ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, op. cit., p. 10.

⁹ Jean Bastien Louette, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol 1586-1587, no. 1-2, 1998, p. 4.

¹⁰ Art. 20, Convention d'application de l'Accord de Schengen.

¹¹ Art. 18, *Ibid.*

d'interdépendance entre tous les États européens naît le jour de la suppression des contrôles aux frontières communes.

C'est dans ce contexte que la Convention de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile est signée le 15 juin 1990 par douze États européens. Tandis qu'auparavant l'asile et l'immigration étaient des compétences discutées exclusivement dans les arènes nationales, cette convention vient consacrer la coopération des autorités nationales dans ce domaine, exclusivement sur les volets juridiques et d'affaires intérieures.¹² Sa mise en application fait l'objet d'un long processus de ratification par les différents signataires puisqu'elle entre finalement en œuvre le 1^{er} septembre 1997.¹³ Frédéric Tiberghien, conseiller d'État, propose quelques éléments qui peuvent expliquer la longueur et la complexité des débats internes : « *Les situations de départ des États membres étaient fort éloignées les unes des autres, que ce soit du point de vue de la démographie ou de la natalité, du niveau de chômage, des rapports de bon voisinage pour ceux qui comportent de fortes minorités, des liens avec d'anciennes colonies et surtout des contraintes liées à leur situation géographique ou à leur capacité à contrôler leurs frontières.* »¹⁴. Puisant dans la Convention de Genève et son protocole de 1967 pour définir les termes et rappeler les obligations, le texte marque l'apparition du principe du « *guichet unique* », principe selon lequel une demande d'asile doit être traitée par une seule administration nationale et qui fonctionne encore aujourd'hui comme la clé de voûte des procédures d'asile en Europe : « *Cette demande est examinée par un seul État membre conformément aux critères définis par la présente convention* »¹⁵. L'identification de l'État en charge de la demande répond à une série de critères hiérarchisés entre les articles 4 et 8 du texte. Les critères familiaux¹⁶, les critères de la possession d'un titre de séjour ou d'un visa valable¹⁷, le critère du franchissement irrégulier de la frontière extérieure¹⁸ et le critère du transit dans un aéroport d'un État membre¹⁹ sont l'ensemble des indicateurs pouvant permettre d'identifier le responsable

¹² Gloria Bodelón Alonso, « Problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention de Dublin », dans Cláudia Faria (dir), *The Dublin Convention on asylum: between reality and aspirations*, Maastricht, European Institute of public administration, 2001, p 37.

¹³ Karsten Kloth, « The Dublin Convention on Asylum. – An Introduction », dans Clotilde Marinho (dir), *The Dublin Convention on asylum: its essence, implementation, and prospects*, Maastricht, European Institute of public administration, 2000, p 7.

¹⁴ Tiberghien, Frédéric. « Europe, droit d'asile et crise migratoire », *Après-demain*, vol 39, no. 3, 2016, p. 7.

¹⁵ Art.3.2, Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes - Convention de Dublin.

¹⁶ Art. 4, *Ibid.*

¹⁷ Art. 5, *Ibid.*

¹⁸ Art. 6, *Ibid.*

¹⁹ Art. 7, *Ibid.*

de l'examen de la demande. Lorsqu'une demande ne correspond à aucun de ces critères, la Convention retient pour responsable de l'évaluation l'État dans lequel est présentée la demande.²⁰ L'UE dispose alors de son premier instrument contraignant en matière d'asile.

La Convention se fixe deux grands objectifs répondant à la pression migratoire de l'époque. Premièrement, les États membres souhaitent mettre fin au phénomène des « réfugiés en orbite ».²¹ Sont désignés par ce terme les migrants dont les demandes d'asile ne parviennent pas à être examinées à cause d'un renvoi de responsabilité entre deux autorités nationales. La Convention intervient ici avec son principe d'unicité de la responsabilité.

Ensuite, à l'aide du système d'échange d'informations contenu dans son article 15, elle s'attaque aux demandes multiples en permettant aux États de partager les informations dont ils disposent sur un demandeur afin d'identifier ensemble, à l'aune des critères, l'administration devant s'acquitter du dossier.

Cependant, le texte semble afficher un troisième objectif, plus officieux. Les gouvernements attendent de cet instrument qu'il opère également comme un outil de régulation des flux. À l'aube des années 1990, aucune administration nationale n'enregistre un taux de reconnaissance de statut de réfugié au-dessus de 10%.²² Les États européens font donc face à une intensification des flux dits « mixtes », à savoir des flux de migrants au sein desquels il est délicat de distinguer ceux qui demandent l'asile pour des besoins légitimes de protection et ceux qui migrent pour des raisons essentiellement économiques.²³ La Convention de Dublin donne à l'Europe les moyens de les réduire en s'attaquant à l'*Asylum shopping*, soit la stratégie des demandes infondées qui repose sur la multiplication et la sélection de certains systèmes d'asile plutôt que d'autres dans le but de maximiser les chances de se voir reconnaître la condition de réfugié.²⁴

Les années 1990 sont donc les années où se posent les premiers jalons du droit d'asile européen. Didier Mouton, haut fonctionnaire à l'unité immigration et asile au sein de la direction générale de la justice et des affaires intérieures de la Commission européenne observe que la convention « *occupe une place particulière dans l'harmonisation des*

²⁰ Art. 8, *Ibid.*

²¹ Gloria Bodelón Alonso, « Problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 37.

²² *Ibid.*

²³ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, 2016, *op. cit.*, p. 13.

²⁴ Gloria Bodelón Alonso, « Problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 38.

*politiques d'asile en Europe : conçue à l'origine [...] comme une simple mesure d'accompagnement de la réalisation de l'espace sans frontières intérieures, elle peut être regardée comme le facteur déclenchant de tout le processus d'harmonisation dans ce domaine. »*²⁵

Il faut attendre le traité d'Amsterdam de mai 1999 pour que les acquis de la Convention se fondent dans le droit communautaire. La communautarisation correspond au transfert d'une compétence relevant à l'origine des États membres et mise en œuvre à l'aide de la méthode intergouvernementale, vers les institutions dites communautaires. Cette communautarisation s'accompagne ainsi d'un nouveau processus décisionnel où seules les institutions européennes interviennent. La Commission européenne propose. Le Parlement européen amende et vote. Le Conseil valide ou retoque à la majorité qualifiée le texte final.²⁶ Les implications de cette communautarisation sont nombreuses pour les politiques migratoires européennes. Avant tout, la procédure législative ordinaire enterme le droit de veto des États. Les décisions sont désormais, théoriquement prises à la majorité qualifiée et s'appliquent à l'ensemble du territoire de l'Union européenne, ce qui constitue un grand facteur d'harmonisation de l'ensemble des systèmes d'asile. De plus, la communautarisation procède à un changement dans le contrôle de l'application des règles. Le traité d'Amsterdam consacre désormais la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) comme gardienne de la bonne application des décisions prises en matière d'asile et d'immigration.²⁷

En inscrivant la politique d'asile et d'immigration dans les traités européens, ce traité contraint la Convention de Dublin, instrument de droit international, à muter en un instrument de droit communautaire. Entre le règlement ou la directive, les États membres font le choix du règlement. Ce choix est révélateur de la volonté des gouvernements nationaux de l'époque d'harmoniser leurs politiques en la matière. De portée générale, le règlement est bien plus contraignant que la directive puisqu'il est « *obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.* »²⁸ Tandis que la directive laisse beaucoup plus de marge de manœuvre aux administrations nationales. Véritable instrument d'unification du droit, le choix du règlement démontre que les

²⁵ Didier Mouton, « Les perspectives futures de la Convention de Dublin », dans Cláudia Faria (*dir.*), *The Dublin Convention on asylum: between reality and aspirations*, Maastricht, European Institute of public administration, 2001. p. 191.

²⁶ François Julien-Lafferrière, « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société*, vol 116, no. 2, 2008, p. 59.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Art. 249, Traité instituant la Communauté européenne.

objectifs visés par la Convention nécessitent un recul de l'indépendance juridique des États.²⁹

Par ailleurs, le Traité d'Amsterdam fixe l'objectif de constituer un Espace de Libertés, de Sécurité et de Justice (ELSJ) à l'aide de cette nouvelle base juridique à disposition de l'Union européenne en l'inscrivant à l'article 2 du Traité de l'Union européenne (TUE).³⁰ Cet espace est amené à traiter des questions très diverses allant de la libre circulation des citoyens à la protection des données privées et personnelles en passant par l'asile et la migration.³¹ Pour donner corps à cet espace, les États membres investissent les domaines concernés en les inscrivant dans des programmes pluriannuels approfondissant sa construction. Le premier d'entre eux est décidé au Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999. Sur les quatre axes qui déclinent le programme de Tampere, un est entièrement consacré à la politique européenne commune en matière d'asile et de migration.³² Cet axe englobe lui-même quatre volets : une approche intégrée des partenariats avec les pays tiers, l'établissement d'un régime européen d'asile commun comprenant une harmonisation des procédures dans l'ensemble de l'ELSJ, un effort d'harmonisation dans l'accueil afin de viser un traitement équitable des demandeurs d'asile présents légalement sur le territoire, et pour finir, une gestion commune des flux migratoires visant entre autre à décider d'une action cohérente dans l'application des admissions et des procédures de retour.³³

Les travaux de ce programme de Tampere qui s'étend jusqu'en 2004, accouchent d'un ensemble de textes fixant les procédures communes structurant le régime d'asile européen commun (RAEC). C'est dans le cadre de ce programme et au sein de ce RAEC que le fondement en droit dérivé de la Convention de Dublin intervient avec le règlement Dublin. Il signé le 6 septembre 2003³⁴ par les quinze États membres de l'UE de l'époque, auxquels viennent s'ajouter des États extérieurs que sont la Norvège et l'Islande. D'autres textes législatifs viennent compléter ce RAEC et l'enrichir.

²⁹ François Julien-Laferrière, « La communautarisation de la politique migratoire », *op. cit.*, p. 61.

³⁰ Jörg Monar, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les Etats membres », *Revue française d'administration publique*, vol 129, no. 1, 2009, p. 15.

³¹ Clémentine Chaigneau, *L'espace de Justice, Liberté et Sécurité Du programme de Tampere (1999-2004) au programme de Stockholm (2010-2014)*, Pour la solidarité, coll. « Working paper », 2010, p. 4.

³² Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, COM(2004) 401 final, Bruxelles, 02/06/2004, p. 9.

³³ Clémentine Chaigneau, *L'espace de Justice, Liberté et Sécurité Du programme de Tampere (1999-2004) au programme de Stockholm (2010-2014)*, *op. cit.*, p. 7.

³⁴ Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 2003.

En 2000 est signé le texte qui intervient comme l’outil permettant à Dublin de fonctionner. Le système EURODAC naît avec le règlement éponyme en 2000.³⁵ Il représente une large base de données où les États membres sont tenus de rentrer les informations des ressortissants de pays tiers sur leur territoire. EURODAC améliore considérablement le fonctionnement des procédures de détermination de l’administration responsable. Au moment où l’UE ne dispose que de la Convention et de son article 15, les échanges d’informations sont très limités et ne permettent pas un fonctionnement fluide des procédures. Gloria Bodelón Alonso, écrit en 2001 (soit avant qu’Eurodac n’entre en application) et en tant que directrice du bureau pour l’asile et les réfugiés du ministère de l’Intérieur espagnol, que l’objectif fixé par la Convention de Dublin d’éviter la multiplication des procédures nationales pour une même demande n’a pas été atteint. Elle estime qu’Eurodac est l’outil dont Dublin doit disposer pour relever ce défi : « *Il nous manque encore l’instrument essentiel pour obtenir des informations rapides et fiables : la base de données centrale d’empreintes digitales des demandeurs d’asile : le système EURODAC* ». ³⁶

Quatre autres textes, viennent compléter la première phase de construction du RAEC en lui permettant de traiter l’ensemble des problématiques européennes de l’asile. Il s’agit cependant de directives. Les États membres disposent ainsi d’une plus grande marge de manœuvre dans leur application dans le droit national, ce qui comporte naturellement un coût quant à l’harmonisation fixée par les institutions européennes. Ces directives couvrent donc les conditions d’accueil (Directive Accueil, votée en 2003)³⁷, les conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (Directive Qualification, votée en 2004)³⁸, les procédures d’asile (Directive Procédure, votée en 2005)³⁹ et enfin la protection temporaire (Directive protection temporaire, signée en 2001)⁴⁰. Il convient de nous attarder sur cette dernière. Si l’ensemble des textes sur les politiques migratoires européennes se font au regard de la Convention de Genève, la procédure relative à la protection temporaire vient combler une lacune du texte de 1957. En proposant une

³⁵ Règlement 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l’application efficace de la convention de Dublin, 2000.

³⁶ Gloria Bodelón Alonso, « Problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 38.

³⁷ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile dans les États membres, 2003.

³⁸ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 2004.

³⁹ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, 2005.

⁴⁰ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, 2001.

protection à tout individu dont la vie est menacée selon des dispositions non couvertes par la Convention de Genève, cette directive présente une véritable innovation.⁴¹ Elle franchit le pas des acquis de 1957 et ouvre une voie d'accès à l'asile légal en Europe aux personnes exposées à des risques sérieux (peine capitale, menaces contre leur vie en raison d'un conflit, torture etc...).

Cependant, bien que les textes issus du programme de Tampere soient une grande première dans de nombreux domaines concernant l'asile en Europe, leurs impacts ne doivent pas être surestimés. « *Cette première génération de textes fût peu contraignante, il s'agissait surtout d'une harmonisation par le bas des systèmes nationaux de protection. Et même lorsque les directives comportaient des mécanismes novateurs, ils étaient généralement neutralisés par la réserve de souveraineté législative à laquelle ils étaient subordonnés* » explique Christophe Pouly, avocat et professeur de droit spécialiste de la migration.⁴²

Maintenant que nous avons pris le temps de rappeler le cadre juridique et les acquis dans lequel s'inscrit le règlement Dublin II, nous pouvons à nouveau nous concentrer sur ce dernier précisément. Le règlement Dublin est aujourd'hui commenté comme un véritable serpent de mer du droit européen. Rapidement, le texte ne parvient pas à démontrer ni son efficacité en termes de détermination de l'État responsable, ni sa bonne articulation avec le respect des droits fondamentaux et encore moins sa capacité à solidariser les États dans la gestion des flux.⁴³ Le texte subit une première refonte en 2013⁴⁴ qui ne parvient pas à corriger les lacunes du précédent et dont l'échec est acté en 2016⁴⁵ puisqu'un projet de nouvelle réforme est lancé sans grand succès. En septembre 2020, la présidente de la Commission européenne annonce une refonte complète du Pacte asile et migration de l'Union européenne dont le règlement Dublin⁴⁶. La réforme est encore actuellement en négociations au sein des institutions européennes.⁴⁷

⁴¹ Roger Errera, « La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n. 74, 2008, pp. 351.

⁴² Christophe Pouly, « L'eupéanisation du droit d'asile : 2003-2016 », *Migrations Société*, vol 165, no. 3, 2016, p. 108.

⁴³ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, 2016, *op. cit.* p. 72.

⁴⁴ Règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 2013.

⁴⁵ Commission européen, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM(2016) 270 final, Bruxelles, 2016

⁴⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 2020.

⁴⁷ Entretien avec Damien Carême, eurodéputé, voir annexe 1.

La question de la solidarité entre États est au cœur de l'incapacité de la Communauté européenne à réformer efficacement le règlement Dublin. Pourtant, l'article 67 alinéa 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que les politiques d'immigration et d'asile doivent se forger sur le principe de solidarité entre Européens. Malgré sa consécration dans les traités, la solidarité échoue à guider l'orientation des politiques migratoires européennes et plus particulièrement celles concernant la refonte du règlement Dublin puisque l'Europe ne parvient pas à adapter ou à réformer le principe de première entrée, colonne vertébrale du système de Dublin⁴⁸. Ce principe désamorce à la source toute solidarité en Europe sur l'accueil des migrants en cela qu'il repose sur le présupposé fallacieux selon lequel les frontières des États membres seraient égales dans leur exposition aux flux migratoires.⁴⁹ Or, nul est besoin de rappeler que premièrement, certains États d'Europe centrale ne possèdent aucune frontière extérieure et donc en toute théorie n'ont pas à contrôler la délimitation de leur territoire, et que deuxièmement, les pays d'Europe du Sud sont bien plus exposés aux pressions migratoires en raison de leur proximité géographique avec des zones instables souffrant de graves conditions politiques, économiques et sociales. Un tel système ne permet de fait, aucune répartition équitable des charges financières et administratives que représentent l'accueil de demandeurs d'asile, l'examen de leur demande ainsi que la prise en charge de leur séjour le temps de cette évaluation et leur retour en cas de refus.

Ainsi, trente ans après la signature de la Convention de Dublin, l'Union européenne semble avoir échoué à trouver une alternative viable à ce système de répartition. Nous nous attellerons à retracer l'évolution du règlement Dublin, de sa première entrée en vigueur dans le droit dérivé au projet de réforme actuellement discuté au sein des institutions. Nous proposons à travers ce travail d'analyser le dysfonctionnement des différents règlements et de donner des éléments d'explications quant à la difficulté pour l'Union européenne d'y répondre à l'aide d'une réforme à la hauteur des enjeux présents à ses portes.

⁴⁸ Nous entendons par « système de Dublin » le mécanisme de détermination de la responsabilité d'une demande par application du principe de première entrée en vertu des éléments de preuves apportés par la base de données EURODAC.

⁴⁹ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, 2016, *op. cit.* p. 73.

Pour ce faire, nous ouvrirons un premier chapitre qui reviendra sur les logiques inhérentes au système de Dublin. Nous le débiterons avec l'entrée controversée de Dublin dans le droit dérivé entre les avancées qu'il propose et les inquiétudes qu'il fait d'ores et déjà naître. Nous continuerons en revenant sur les pressions exercées sur Dublin II pour contraindre les institutions à le réformer. Cela nous permettra d'illustrer les raisons de la première et seule réforme effective que le texte ait connue jusqu'à aujourd'hui, à savoir le règlement Dublin III qui est finalement retenu comme un acte manqué pour la consécration de solidarité entre européens. Nous pourrons dès lors déplier notre second chapitre entièrement consacré à la quête de la rupture avec les logiques historiques de Dublin. Nous l'ouvrirons avec la crise des migrants de 2015, son rôle dans la genèse du projet de refonte proposé par l'administration Juncker l'année suivante et tâcherons d'expliquer son échec. Pour finir, nous nous consacrerons à l'étude et l'analyse du projet de réforme actuellement en débat.

Encadré méthodologique :

Ce travail de recherche s'appuie sur la consultation d'une vaste bibliographie incluant des textes universitaires, des textes législatifs officiels et des articles juridiques.

Les parties de ce travail concernant des événements plus récents reposent davantage sur l'exploitation d'articles de presse ou de déclarations.

Enfin, les efforts de recherche ont été complétés par deux entretiens : le premier auprès de Monsieur Damien Carême, eurodéputé Verts du Parlement européen, rapporteur fictif sur le projet de refonte actuel et le second auprès de Monsieur Stephan Stavros ancien juriste au Conseil de l'Europe et spécialiste en droits de l'Homme.

Chapitre 1 : De son entrée dans le droit dérivé à sa première réforme, Dublin place l'Europe dans une impasse face aux enjeux de l'asile et de la migration

Les années 2000 sont censées être la décennie qui resterait dans l'histoire de la construction européenne comme celle de la grande genèse du droit d'asile européen. Maintenant que le cadre juridique l'autorise, Le RAEC doit permettre, à travers l'ensemble des textes évoqués plus tôt, de bâtir cette politique migratoire commune autour d'une solidarité européenne.

Cependant, rapidement après son entrée en vigueur, la pierre angulaire de ce RAEC qu'est le règlement Dublin, déçoit. Dans une période où les frontières européennes ne subissent pourtant pas de pression migratoire importante, la mise en application du règlement se solde d'un échec. Si bien qu'à peine cinq ans après son entrée en vigueur, des discussions se lancent sur la nécessité d'une réforme. Cette réforme ne proposant aucun réel changement, elle apparaît finalement comme un effort stérile.

Section 1 : L'entrée controversée de Dublin II dans le droit dérivé

L'arrivée des acquis de la Convention dans le droit communautaire est l'occasion pour les Européens de dresser un premier bilan du mécanisme en application depuis 1997. Si la Convention est d'ores et déjà reconnue comme imparfaite, le règlement européen issu de son fondement en droit dérivé ne se concrétise pas en une mise à jour du dispositif. Cet acte manqué se solde en définitive par un atterrissage décevant dans le droit européen.

A- L'opportunité de mise à jour des acquis de la Convention en débat

Le fonctionnement imparfait de la Convention (1997-2003)

La courte mise en œuvre de la Convention de Dublin laisse déjà apparaître de lourds dysfonctionnements qui sont bien connus des institutions et des États membres. Avant même les discussions concernant son imbrication dans le droit dérivé, les problèmes inhérents au texte sont documentés puisque le Conseil charge dès 1999 la Commission d'évaluer l'impact du texte.⁵⁰

Premièrement, le mécanisme de détermination de l'État responsable ne se montre pas pleinement performant. Sa bonne application suppose que les demandeurs d'asile se soumettent à cette règle et acceptent que leur demande soit examinée par une autre administration que celle qu'ils ou elles visaient. Or, des stratégies d'esquive sont identifiées dès les premières années d'entrée en vigueur de la Convention.⁵¹ Par exemple, certains migrants n'hésitent pas à emprunter des voies clandestines pour arriver à leur État de prédilection. Les stratégies d'évitement vont jusqu'à la suppression des documents de voyage une fois arrivés dans l'État souhaité afin d'ensuite faire une demande fallacieuse en justifiant leur situation par parcours inventé.⁵² Même si un autre État est finalement reconnu comme responsable, la détermination d'une partie des demandeurs à désirer un État précis responsable de leur examen les mène parfois à échapper aux procédures de transfert en disparaissant dans la clandestinité ou en

⁵⁰ Document de travail des services de la Commission , « Évaluation de la Convention de Dublin » , SEC(2000)522, Bruxelles, 2000.

⁵¹ Karsten Kloth, « The Dublin Convention on Asylum : A General Presentation », dans Cláudia Faria, *The Dublin Convention on asylum: between reality and aspirations*, p. 22.

⁵² Ségolène Barbou, Des Places, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, 2004, p. 5.

réclament finalement une protection subsidiaire puisque celle-ci n'est pas soumise aux critères de Dublin.⁵³

Ensuite, la Convention et ses critères présentent des dysfonctionnements dans le sens où ils ne permettent pas réellement de déterminer la responsabilité d'un autre État membre autre que celui de première entrée. En effet, dans une autre évaluation de la Convention, les services de la Direction générale de la justice et des affaires intérieures de la Commission relèvent en 2001 que « *dans plus de 95% des cas, c'est l'État membre saisi de la demande d'asile qui assume finalement la responsabilité de son examen* »⁵⁴ Et pour cause, la démonstration de la responsabilité d'un autre État membre au regard des critères posés par la Convention est très délicate. Cette démonstration requiert des éléments très exigeants et rarement disponibles ce qui baisse au taux résiduel de 6% la proportion de demandes (re)prise en charge par les États saisis.⁵⁵ La difficile communication entre États est un autre élément d'explication dans la laborieuse application des critères de Dublin.⁵⁶

La Convention est par ailleurs victime des divergences d'interprétation des États signataires. Les définitions comprises dans le premier article laissent place à de nombreuses différences d'appréhension entre les administrations. Celles-ci sont « *liées aux différences d'organisation des procédures dans les États membres, sur ce qui constitue formellement une demande d'asile au sens de la Convention* »⁵⁷. S'ajoute à cela des enchevêtrements entre différents articles dont les nuances peuvent parfois être délicates à relever en fonction des situations comme celles concernées par les articles 3, 7, 8 et 10.⁵⁸

L'absence d'harmonisation des systèmes d'asile fait craindre un manquement au bon respect des droits fondamentaux et aux obligations relevant de la Convention de Genève. Ces lacunes sont relevées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) lorsque celle-ci est invitée à se prononcer sur les contentieux résultants des décisions de transferts. À cette occasion, la Cour rappelle que ce manque d'harmonisation fait craindre des risques de manquements à l'égard de la Convention de Genève et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵⁹.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Document de travail des services de la Commission, « Évaluation de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 2.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Friedrich Löper, « The Dublin Convention Provisions on Time Limits and the Exchange of Information : Which Are the Provisions and What are the Problems ? », dans Cláudia Faria (dir), *The Dublin Convention on asylum: between reality and aspirations*, p. 28.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Didier Mouton, « Les perspectives futures de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 193.

⁵⁹ *Ibid.*

Il convient néanmoins de nuancer ces résultats. Certains des objectifs fixés sont effectivement atteints. La mise à l'arrêt du phénomène des réfugiés en orbite reste incontestablement la grande victoire de la Convention en cela qu'elle interdit tout renvoi d'un État à l'autre tant qu'il n'y a pas un engagement de l'un d'eux de prise en charge du dossier.⁶⁰ Aussi, les réadmissions concernées par le dispositif de reprise en charge de la Convention sont régulièrement utilisées ce qui fait considérablement baisser le nombre de demandeurs d'asile séjournant irrégulièrement dans un État membre autre que celui responsable de leur examen.⁶¹

L'affrontement entre la Commission et le Conseil sur les modifications à apporter à l'occasion de l'écriture du règlement

Une fois les évaluations de 2000 et 2001 faites, la Commission dispose de données et d'analyses précieuses. Elle propose d'amender en partie le texte de la Convention afin de parfaire le mécanisme proposé en 1990. Sommée de proposer un texte pour insérer la Convention dans le droit communautaire, elle publie en octobre 2001 une proposition de règlement.⁶² Si le fondement de la Convention doit originellement se dérouler paisiblement, la publication de cette proposition marque pourtant le début d'un conflit entre le Conseil et la Commission, divisés sur la question des modifications à apporter à l'occasion de l'écriture de l'instrument de droit dérivé. La Commission plaide à travers son offre pour une offensive à l'encontre des demandeurs d'asile dans l'objectif de les contraindre au bon respect des procédures réservées par Dublin.⁶³ Certains de ces amendements risquent cependant d'entraîner des pratiques contraires aux obligations du droit international en matière de respect des droits fondamentaux. Or, le Conseil, dans ses décisions issues du sommet de Tampere s'accorde à fondre la Convention à travers un texte fidèle aux obligations de la Convention de Genève et de la Charte européenne des droits fondamentaux.⁶⁴ Nous reviendrons essentiellement sur deux articles qui cristallisent le débat.

⁶⁰ Gloria Bodelón Alonso, « Problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 38.

⁶¹ Didier Mouton, « Les perspectives futures de la Convention de Dublin », *op. cit.*, p. 194.

⁶² Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, COM(2001)0447 final, 2001.

⁶³ Ségolène Barbou Des Places, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁴ Conclusion de la présidence du Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, disponible ici : https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

Le projet d'article 4.3 se propose de répondre à la stratégie d'évitement expliquée plus tôt consistant à déposer une demande de protection sur un autre fondement que celui de la Convention de Genève (protection subsidiaire par exemple) afin d'échapper à l'application des critères de Dublin. Ainsi l'article 4 propose à son troisième paragraphe que « *lorsque, dans les Etats membres où cela est rendu possible par l'existence de procédures distinctes, un demandeur d'asile modifie en cours de procédure la nature de sa demande de protection, en particulier dans le but d'échapper à l'application du dispositif de détermination de l'Etat responsable, ce choix du demandeur d'asile ne devrait, en principe, pas faire obstacle à la continuation de la procédure de détermination de l'Etat responsable* ». ⁶⁵

Le projet d'article 20.2 précise que « *un transfert vers un autre Etat membre n'étant pas de nature à causer à la personne concernée un préjudice grave et difficilement réparable, il n'est pas nécessaire que l'exécution du transfert soit suspendue dans l'attente du résultat de la procédure contentieuse.* » ⁶⁶ L'idée de la Commission est ici d'éviter à l'individu de profiter de la période de suspension de la décision pour partir en fuite et échapper aux autorités.

Afin de défendre ces deux articles, la Commission prétend que l'ensemble des systèmes d'asile des États alors signataires de la Convention sont homogènes et équivalents. Ainsi, selon elle, le transfert ne risque en rien de « *causer à la personne concernée un préjudice grave et difficilement irréparable* » ⁶⁷ et l'application de la procédure de détermination de l'État responsable selon Dublin malgré une demande n'étant pas couverte par les protections offertes par le texte de Genève « *ne lèse en rien les personnes concernées puisque les Etats membres ont tous souscrit aux mêmes obligations en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, la protection contre la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants et la protection contre le refoulement.* » ⁶⁸ Cette défense semble être frappée par une forme d'aveuglement de ce qui est la réalité de l'hétérogénéité des systèmes d'accueil en Europe et du traitement inéquitable réservé aux migrants. ⁶⁹ « *On peut en effet se représenter le risque que représente la suppression de*

⁶⁵ Art. 3.2, Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, COM(2001)0447 final, 2001.

⁶⁶ Art. 20.2, *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Art. 4.3, *Ibid.*

⁶⁹ Gregor Noll, « Denying the difference: The Dublin successor regulation », dans Eile J, Karlbrink L, *Asylum in Europe : strategies, problems and solutions : report from the Nordic Refugee Seminar*, Lund, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2002. p. 12.

l'effet suspensif, pour un demandeur d'asile persécuté par des agents non étatiques, qui voit désigné pour l'examen de sa demande un Etat membre considérant que ce type de persécution n'entre pas dans le champ d'application de la Convention de Genève, et risque le refoulement dans son pays d'origine. » souligne Ségolène Barbou Des Places professeur de droit public.⁷⁰ Elle rappelle que ce genre de transfert peut amener à pratiquer un refoulement indirect des individus ce qui placerait l'administration en charge du transfert en situation de manquement à ses obligations issues de la Convention de Genève et à la Convention européenne des droits de l'homme qui consacrent toutes deux le principe du non-refoulement. Dans l'affaire *TI contre Royaume Uni* du 7 mars 2000, la CEDH tranche déjà sur cette question et maintient qu'un transfert qui expose, même indirectement, le requérant à des traitements condamnés par la Convention européenne des droits de l'homme, entraîne systématiquement la responsabilité de l'État à l'origine de la décision.⁷¹

Nous allons désormais découvrir l'arbitrage qui est fait entre ces deux positions en nous intéressant directement au contenu de Dublin II.

B- À la découverte du règlement Dublin II

La valeur ajoutée du Règlement face à la Convention

Dans l'ensemble le tout nouveau règlement conserve les critères de Dublin presque inchangés. De nombreux articles sont quasiment identiques ou ne bénéficient que d'une légère mise à jour technique. L'article 6 de la Convention par exemple, relatif au franchissement illégal de la frontière, se retrouve dans l'article 10 du règlement avec des termes quasiment identiques. L'article 10 ajoute seulement l'entrée en vigueur du système EURODAC pour établir la traversée irrégulière des frontières et présente quelques modifications concernant les délais de responsabilité de cet État.

Le peu de valeur ajoutée du règlement par rapport à la Convention se concentre essentiellement dans une certaine attention donnée au regroupement familial. Rapidement évacué par l'article 4 dans l'ancien texte qui ne concerne que « *le conjoint du demandeur d'asile ou son enfant mineur célibataire de moins de 18 ans, ou son père ou sa mère si le*

⁷⁰ Ségolène Barbou Des Places, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, op. cit., p. 9.

⁷¹ CEDH, *TI contre Royaume-Uni*, Requête 43844/98, 7/03/2000.

demandeur d'asile est lui-même un enfant mineur célibataire de moins de 18 ans »⁷², les critères concernant les familles sont cette fois plus détaillés et élargissent les possibilités de regroupement. Cette attention particulière débute avec l'article 6.1 qui dévoile la terminologie de « *mineur non accompagné* » et qui consacre son « intérêt » dans la détermination de l'État responsable de sorte qu'il y retrouve un membre de sa famille. L'article 8 ajoute que « *Si le demandeur d'asile a, dans un État membre, un membre de sa famille dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une première décision sur le fond, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile, à condition que les intéressés le souhaitent.* » Le règlement reconnaît ici que l'évaluation de ces demandes sera plus pertinente et rigoureuse si elles sont effectuées par la même administration. Nous pouvons également évoquer l'article 14 qui réserve des dérogations à l'application systématique des critères de détermination afin de préserver l'unité familiale ou encore l'article suivant qui offre la capacité aux États membres de contourner la procédure habituelle en proposant aux requérants concernés d'assurer leur prise en charge lorsque ces derniers ont des liens familiaux sur son territoire.⁷³

Une retranscription faite de timides changements

Les changements apportés sont donc résiduels. L'apport concernant le regroupement familial peut lui-même être relativement nuancé. Une large partie des articles visés sont directement issus des interventions du Comité de l'article 18. Le comité de l'article 18 est un organe créé par la Convention elle-même à l'article 18 pour statuer sur les contentieux concernant son application. Relevant du droit international, ce rôle ne relevait de fait, pas de la CJUE. Ainsi, les articles 6.3, 8 et 14 cités plus tôt ne relèvent que de la retranscription des révisions apportées par le travail du Comité de l'article 18.⁷⁴

Le règlement de 2003 reste, comme sa prédécesseuse de 1990, plus un instrument de contrôle des flux migratoire qu'un texte fondant un réel système d'asile en Europe. L'exigence et la précision des critères mis en place, ne sont pas le fruit du hasard mais constituent bien un bouclier de normes censé protéger le vieux continent de l'accueil de « faux réfugiés ».

⁷² Art. 4, de la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes.

⁷³ Art. 15 du Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

⁷⁴ Ségolène Barbou Des Places, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, op. cit, p. 19.

C- Une réception sceptique

La Commission européenne peut tirer une certaine déception des modifications apportées à sa proposition. L'éviction des projets d'articles 4.3 et 20.2 est révélatrice de la victoire du Conseil dans ce dossier. D'autres acteurs sont directement impliqués dans ce processus de décision et ne manquent pas de réagir lors de la réception du texte.

L'impuissance des avis du Parlement européen et du Conseil économique et social européen (CESE)

L'entrée du règlement dans le droit dérivé tel qu'il est proposé par la Commission puis arbitré par le Conseil s'est faite sans une prise en compte des consultations auprès d'organes pourtant reconnus comme acteurs du processus décisionnel. Les avis du CESE⁷⁵ et la position du Parlement européen⁷⁶ ne parviennent pas à infléchir le texte final et actent ainsi leur désaccord avec le système qui entre officiellement en application en 2004.

Le CESE rend son avis sur la proposition de la Commission le 20 mars 2002. Organe purement consultatif, le CESE ne peut qu'émettre des observations et des avis, mais ne peut pas participer activement à la modification du texte et son avis ne dispose d'aucune force contraignante.⁷⁷ S'il regrette que la proposition présentée conserve « *les défauts substantiels de la Convention* », il accueille néanmoins le texte en saluant les quelques apports en présence visant notamment l'unité familiale. Son avis comporte plusieurs commentaires. D'abord, sur plusieurs articles visant le regroupement familial le CESE invite les institutions à élargir la définition des membres de la famille.⁷⁸ Si le Comité n'obtient pas ces élargissements, il peut au moins se satisfaire lui aussi du retrait du controversé article 20⁷⁹ (bien que la position du Conseil est la seule déterminante ici) et d'un allongement des délais dont disposent les États pour transmettre un demande de prise

⁷⁵ Avis du Comité économique et social sur la « Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers » (COM(2001)447 final -2001/0182 (CNS)).

⁷⁶ Parlement européen, Résolution législative sur la proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (COM(2001) 447 - C5-0403/2001 - 2001/0182(CNS)).

⁷⁷ Office des publications de l'Union européenne, *Le CESE : un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, 2011.

⁷⁸ Observations spécifiques des article 6 et 16 de la proposition de la Commission, Avis du Comité économique et social.

⁷⁹ Observations spécifiques de l'article 20, *Ibid.*

en charge à un de leur homologue.⁸⁰ Dans l'ensemble, le CESE retient le manque de cohérence dans l'idée de créer un tel dispositif avant de s'assurer de la bonne harmonisation des systèmes d'asile en Europe. Il interpelle également les institutions sur les dangers d'un tel mécanisme de désignation des administrations responsables qui selon lui « *encourage les États à empêcher les demandeurs d'asile à atteindre leur territoire* » et accoucherait ainsi de violations répétées du principe de non-refoulement. À ce titre, il conclut que le règlement s'impose plus comme instrument de contrôle des flux plutôt qu'un garant de la défense du respect des droits des migrants qu'il accuse même d'affaiblir.

Le Parlement européen rend sa copie de la proposition du règlement le 9 avril 2002. La copie du Parlement ne s'oppose pas aux fondements du texte mais met sur la table un total de 14 amendements portant essentiellement sur des précisions apportées au texte de la Commission afin de mieux assurer le respect des droits des réfugiés. Seulement deux des amendements sont partiellement retenus dans la version finale. Le Conseil accorde donc une attention très limitée aux positions du Parlement. Si ce dernier tient à ce que le demandeur soit tenu informé « *dans une langue qu'il lit et qu'il comprend* »⁸¹, la copie finale se contente d'ajouter « *dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend* »⁸². Le débranchement de l'essentiel des amendements du Parlement conforte le constat selon lequel le règlement tel qu'établi constitue davantage une opération offensive à l'encontre des droits des migrants plutôt qu'un instrument au service de l'asile européen.

Les associations : vent debout contre Dublin

Largement impliquées et informées dans le domaine de l'asile, les associations venant en aide aux migrants constituent de véritables acteurs légitimes des politiques migratoires européennes. Leurs interventions sont directement encadrées par les prises de décisions des institutions européennes et nationales. Leurs publications et leur expertise constituent une base de données précieuse pour les acteurs politiques sensibles à leurs actions. Elles

⁸⁰ Observations spécifiques de l'article 18, *Ibid.*

⁸¹ Amendement 29, Parlement européen, Résolution législative sur la proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (COM(2001) 447 - C5-0403/2001 - 2001/0182(CNS)).

⁸² Art 3.4 du Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

sont avant même la publication du règlement Dublin II très méfiante vis-à-vis des orientations choisies par ce qui est à l'époque l'Europe des Quinze. Nous nous appuyons ici sur les contributions de la Coordination Française du Droit d'Asile (CFDA) qui regroupent un large groupe d'associations engagées dans la cause de la défense des droits des migrants. Parmi elles, nous retrouvons la Section Française d'Amnesty Internationale, la Ligue des droits de l'Homme, la Cimade ou encore le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti).

Dès les premiers travaux engagés pour la construction du RAEC, ces associations dénoncent les orientations des institutions européennes qui s'attellent plus au contrôle des flux migratoires qu'à l'élaboration d'une « *Union ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève* » pourtant retenue comme un objectif dans les conclusions du sommet de Tampere.⁸³ À l'annonce de l'arrivée du règlement Dublin II, elles regrettent que les États membres ne tirent pas la leçon des dysfonctionnements de la Convention et décident finalement d'en transvaser les logiques structurelles dans un instrument réglementaire. Selon elles, l'Europe manque ici une opportunité pour modifier sa stratégie et engager une réelle politique d'asile plutôt qu'une politique de contrôle des frontières : « *Le lien probablement maintenu entre admission d'un étranger sur le territoire et responsabilité de l'examen de sa demande d'asile ultérieure risque à nouveau de dissuader les Etats membres d'ouvrir leurs portes* »⁸⁴

Ainsi, une fois découvert, le règlement Dublin II ne manque pas de décevoir l'ensemble du secteur associatif impliqué. Si, à l'image du CESE, les associations saluent les efforts faits dans le domaine du regroupement familial, elles se désolent du maintien de l'interdiction pour le migrant de sélectionner l'État responsable de sa demande. L'article 10 retient particulièrement leur attention en cela qu'il risque selon elles, de procéder à une aggravation du contrôle des frontières. L'article 10 précisant que si un demandeur séjourne clandestinement dans État pendant au moins 5 mois avant l'introduction de sa demande, cet État est automatiquement reconnu comme responsable du requérant. La « CFDA constate que les Etats membres, déjà incités par la Convention de Dublin à

⁸³ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁴ CFDA, communiqué, *Peu de résultats dans le domaine de la protection des réfugiés, beaucoup de mesures pour renforcer le contrôle des flux migratoires*, 18/01/2001, disponible ici : <http://coordination-asile-cfda.fr/article22.html#La-Convention-de-Dublin-et-EURODAC>

contrôler leurs frontières, seront désormais fortement dissuadés par Dublin II de tolérer sur leur sol des demandeurs d'asile potentiels. »⁸⁵

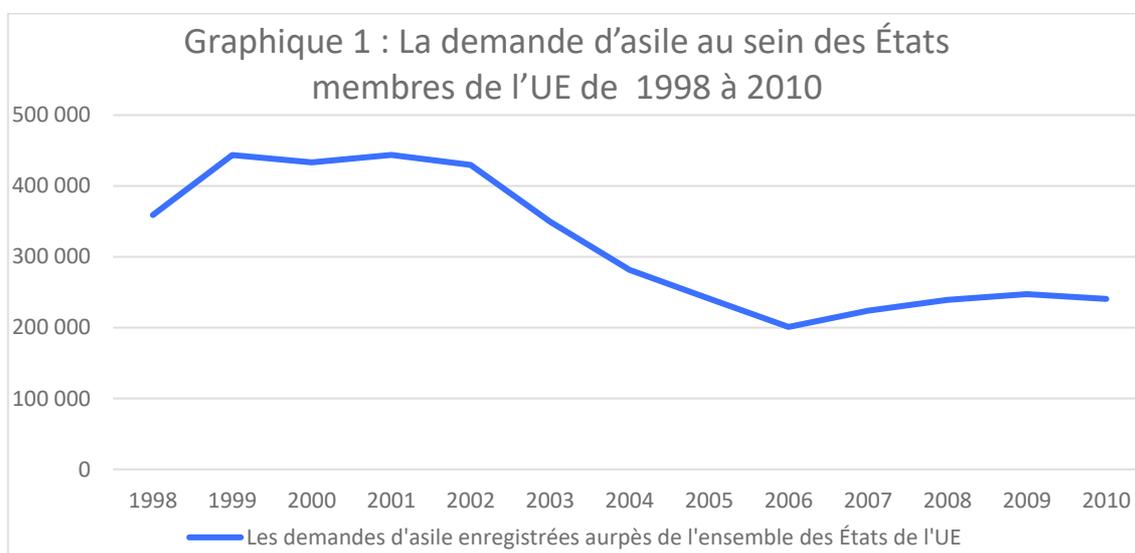
Dès lors, il apparaît que le système Dublin manque son entrée dans le droit communautaire. L'enthousiasme europhile de voir l'Europe avancer dans la communautarisation des politiques de migration et d'asile, même maladroitement, ne se renouvelle pas tant le texte réglementaire est proche de la Convention d'origine et que celle-ci présentait déjà des lacunes bien connues de l'ensemble des acteurs politiques. Fatalement, l'expérience de la pratique du texte le contraindra rapidement à se réformer.

⁸⁵ CFDA, Note d'analyse, *Politique européenne d'asile : état des lieux et inquiétudes de la CFDA*, 17/06/2003, disponible ici : <http://coordination-asile-cfda.fr/article40.html#Responsabilisation-d-un-Etat-membre>

Section 2 : Le prophétique échec de Dublin II

Après une décennie marquée par les mouvements de populations issus des guerres en ex-Yougoslavie et une inflation du nombre de demandeurs d’asile, les années 2000 marquent un retour à la baisse et à la stabilisation des flux (voir Graphique 1).

Malgré l’accalmie des pressions migratoires, le mécanisme imposé par le règlement Dublin II défaille rapidement. Arrivé à l’année 2011, le système semble être à bout de souffle. Acculées par de multiples jurisprudences révélatrices de ses défauts, les institutions entament les discussions de la mue de Dublin dès 2008.



Source : Statistiques du Haut-Commissariat pour les réfugiés

A – L’offensive des Cours européennes, l’application de Dublin II à l’épreuve du droit

La Cour européenne des droits de l’homme et la Cour de justice de l’Union européenne interviennent à plusieurs reprises pour régler des contentieux entre requérants et administrations dans l’application des procédures de Dublin. Plusieurs de leurs jurisprudences en bouleversent le fonctionnement, diagnostiquant Dublin II comme un mécanisme néfaste pour la protection des requérants.

Si l’intervention de la CJUE est une évidence puisqu’elle est l’institution garante de la bonne application du droit dérivé, celle de la CEDH peut surprendre. La cour de

Strasbourg ne possède en effet aucune prérogative visant directement l'asile. Cependant, elle trouve une porte d'entrée dans ce domaine en veillant au bon respect des droits fondamentaux dans l'application du droit d'asile européen.⁸⁶ Elle dépend en cela des liens qu'elle peut établir entre le comportement des États et des manquements au droit international.⁸⁷

L'arrêt M.S.S c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011

La CEDH est la première à s'attaquer au présupposé fallacieux relatif à l'homogénéité des systèmes d'accueil sur lequel repose Dublin. Dans un arrêt du 21 janvier 2011 concernant un ressortissant Afghan entré sur le territoire européen par la Grèce et qui avait ensuite déposé sa demande en Belgique, elle balaye ce fondement. Les services belges ont demandé au requérant en vertu des critères de détermination, de déposer sa demande en Grèce, son État de première entrée et ont lancé par la même occasion une procédure de transfert à son encontre. Le requérant avait formé une demande de suspension qui lui fût refusée par les autorités belges. Quelques mois plus tard, le transfert a finalement eu lieu et l'individu aurait été placé en détention dans des conditions particulièrement difficiles.⁸⁸

Dans l'arrêt qu'elle rend, la Cour estime que dans cette affaire les articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont pas été respectés « *en raison des défaillances dans l'examen par les autorités grecques de la demande d'asile du requérant, et du risque encouru par celui-ci d'être refoulé directement ou indirectement vers son pays d'origine sans un examen sérieux du bien-fondé de sa demande d'asile et sans avoir eu accès à un recours effectif.* »⁸⁹ À travers cet arrêt, la Cour acte l'hétérogénéité des régimes d'accueil en Europe et elle somme les États de respecter rigoureusement les droits des requérants en condamnant l'absence de recours suspensif décidé par l'administration Belge.⁹⁰

⁸⁶ Entretien avec Mr. Stephan Stavros, ancien juriste à la Cour européenne des droits de l'homme, (voir annexe 2).

⁸⁷ Romain Tinière, « L'externalisation des contrôles migratoires et les juridictions européennes – 2^{ème} partie », Revue des droits et des libertés fondamentaux, no. 9, 2012, disponible ici : <http://www.revuedlf.com/droit-ue/externalisation-des-contrôles-migratoires-et-les-juridictions-europeennes-2eme-partie/>

⁸⁸ CEDH, *M. S.S. c. Grèce et Belgique*, Requête 30696/09, 21/01/2011

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, op. cit., p. 81.

L'arrêt N.S du 21 décembre 2011

La CJUE s'attaque à son tour et la même année au manque d'homogénéité de l'asile en Europe. Dans cette affaire opposant un groupe de ressortissants Algériens, Afghans et Iraniens face aux autorités britanniques et irlandaises qui avaient ordonné leur transfert vers la Grèce, la CJUE considère que le résultat de la procédure de détermination de la responsabilité d'un État ne constitue pas une preuve suffisante de la qualité du système d'accueil désigné en matière de respect des droits fondamentaux. Elle conclut que les États doivent suspendre leurs décisions de transfert « *lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systématiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants* ». ⁹¹

Ainsi, la Cour indique que la clause de souveraineté doit automatiquement être déclenchée dans ce genre de situations et ébranle le principe de confiance mutuelle des États membres selon lequel chacun considère que chaque membre de l'Union européenne respecte scrupuleusement les droits fondamentaux Européens. ⁹² À ce titre l'arrêt de la Cour de justice apparaît comme historique. Pour Fabienne Gazin, professeur spécialiste du droit européen de l'asile, cet arrêt « *remet à l'honneur les valeurs européennes essentielles* » en redonnant une attention particulière au bon respect des droits des demandeurs d'asile. ⁹³

L'arrêt Hirsi Jamaa e.a. c. Italie

L'une des adaptations principales des États membres au mécanisme de détermination tel que défini par Dublin II réside dans l'hyper-sécurisation de leurs frontières extérieures. Dans l'optique de réduire au maximum le nombre de ressortissants de pays tiers franchissant illégalement leurs frontières, ces États développent des stratégies d'externalisation de leurs frontières. ⁹⁴ La stratégie est d'organiser des formes de contrôles en amont des routes migratoires pour ne pas être soumis au principe de non-refoulement

⁹¹ CJUE, *NS c. SSHD*, C-411/10 et *MEea*, C-493/10, 21/12/2011

⁹² Marie-Laure Prinson, « Union Européenne : abolition du règlement de Dublin », *Civitas Europa*, vol 45, no. 2, 2020, p. 427.

⁹³ Fabienne Gazin, « Du bon emploi du règlement « Dublin II » sur la détermination de l'État européen responsable d'une demande d'asile : quand l'affaire NS du 21 décembre 2011 remet à l'honneur les valeurs européennes essentielles... », *Revue Europe – Revue mensuelle Lexis Nexis Jurisclasseur*, 2012.

⁹⁴ Claire Rodier, « Externaliser la demande d'asile », *Plein Droit*, n° 105, juin 2015, p. 13.

et de se retrouver dans l'obligation d'examiner les demandes. Ces stratégies peuvent être officielles et parfaitement légales au regard des textes internationaux comme le versement de simples subventions à des pays tiers pour pousser les migrants à déposer leur demande dans ces pays dits « de transit » plutôt qu'ambitionner l'espace européen. D'autres tactiques, beaucoup plus controversées, sont au contraire officieuses et contournent les obligations.

L'Italie est ainsi condamnée le 23 février 2012 par la CEDH pour avoir réacheminé des migrants interceptés en mars 2009 dans les eaux internationales vers leur point de départ qui se trouvait sur les côtes libyennes. La Cour conclut que « *l'opération de contrôle des frontières par l'Etat italien ayant entraîné le renvoi vers la haute mer, combinée avec l'absence d'une procédure individuelle, équitable et effective de filtrage des demandeurs d'asile, constitue une violation grave de l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers et, en conséquence, du principe de non-refoulement* »⁹⁵ Cet arrêt marque une évolution dans le droit européen de l'asile. La Cour strasbourgeoise interprète désormais l'interdiction d'expulsion des ressortissants avant qu'ils et elles n'aient pu déposer et voir examiner leur demande comme un manquement au principe de non-refoulement, principe qui doit d'appliquer même lorsque les intéressés n'ont pas encore foulé le territoire. La Cour s'adapte donc aux nouvelles stratégies des autorités nationales pour réduire en amont l'arrivée des demandeurs d'asile.⁹⁶ Les interceptions prévisionnelles deviennent dès lors un instrument dangereux pour les États membres.

Certains articles de Dublin II sont donc reconnus par les Cours européennes comme délétères pour les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Les jurisprudences et les condamnations s'accumulent et mettent en lumière les conséquences dramatiques de l'application de ces procédures de transfert, le caractère erroné des logiques sur lesquelles Dublin II repose et les comportements qu'il inspire aux autorités nationales qui n'hésitent plus à violer les principes fondateurs de l'asile et de la migration en Europe. Une révision finit donc par s'imposer.

⁹⁵ CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23/02/2012

⁹⁶ Romain Tinière, « L'externalisation des contrôles migratoires et les juridictions européennes – 2^{ème} partie », *op. cit.*

B – La bataille pour Dublin III (2008-2013) : l'intervention d'une constellation d'acteurs

Un retour sur expérience alarmant

Plusieurs années après la mise en marche de l'instrument réglementaire, les différents bilans dressés par les associations comme par les institutions et nous l'avons vu, également par les Cours européennes, ébranlent la confiance que les États membre avaient placée dans le texte. À la lumière des premières études et rapports publiés, il apparaît que non content de ne pas réussir à remplir les objectifs de maîtrise des flux, le règlement Dublin malmène les droits des requérants.

Le règlement Dublin se veut à l'origine être un instrument efficace dans la gestion commune des flux migratoires à destination de l'Europe. Cependant, les procédures de transfert entre les États reconnus responsables et ceux où se trouvent les demandeurs d'asile semblent largement inopérantes. La Commission européenne publie dès 2007 un rapport qui donne une réalité chiffrée de ce dysfonctionnement.⁹⁷ Selon les travaux menés, les demandes de transfert en application de Dublin II s'élèvent sur l'année 2004 à 55 300 demandes, représentant ainsi 11.5% de l'ensemble des demandes d'asile déposées sur l'année auprès des États membres. Si plus de 40 000 d'entre elles sont acceptées par les États requis, la Commission alerte sur les seuls 16 842 transferts finalement effectués : « *Ce problème des transferts pourrait donc être considéré comme l'une des principales entraves à l'application efficace du système de Dublin.* »⁹⁸ Toujours selon le rapport de la Commission, les États expliquent que bon nombre des transferts acceptés ne sont en définitive pas effectifs en raison des demandeurs d'asile qui prennent la fuite et disparaissent une fois qu'ils apprennent la procédure qui les vise. L'inefficacité des procédures Dublin accouche par là d'un autre problème plus difficile à chiffrer qui est l'augmentation des demandeurs d'asile séjournant clandestinement sur le territoire européen. Une fois entrés dans la clandestinité, ces personnes décident parfois de continuer leur exil vers un autre État. La clandestinité provoquée par le refus des procédures de Dublin entache donc l'un des rares succès que les politiques et chercheurs s'accordent à reconnaître au système Dublin, à savoir la quasi-éradication des mouvements secondaires.

⁹⁷ Commission européenne, Rapport sur l'évaluation du système de Dublin, Bruxelles, 2007, COM(2007) 299 final.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 4.

Par ailleurs, les États ne sont pas égaux face à ces décisions de transfert. Les implications du principe de première entrée font peser un lourd tribut pour les États dont les frontières sont traversées par des routes migratoires. L'étude des données statistiques construites par Eurostat illustre deux groupes d'États : ceux qui sortent bénéficiaires (souvent des États du Nord-ouest du continent) et ceux qui doivent assumer les conséquences de ce mécanisme de détermination du mécanisme Dublin (essentiellement au Sud et à l'Est).⁹⁹ Le tableau suivant offre à voir une vue d'ensemble des disparités entre différents États (Tableau 1).

**Tableau 1 : Données statistiques des transferts en application du règlement
Dublin en 2009**

État	Demandes réceptionnées			Demandes envoyées			Delta sortants/entrants
	Reçues	Acceptées	Transferts entrants	Reçues	Acceptées	Transferts sortants	
Allemagne	3933	2431	1258	8695	6242	2932	-1674
République Tchèque	581	448	235	298	259	259	-24
Grèce	9506	5711	1202	32	17	8	1194
France	2648	1176	820	5349	3430	1010	-190
Espagne	1401	1043	541	207	174	14	437
Italie	7430	3616	1800	1160	680	41	1759
Lituanie	280	222	28	44	17	7	21
Hongrie	2600	2067	938	606	483	90	848
Malte	1125	1079	473	6	4	3	470
Islande	2	0	0	19	16	11	-11

Source : Eurostat

Pour finir sur les dysfonctionnements techniques de Dublin II, il semble que le mécanisme ne soit finalement pas si efficace dans la lutte contre les demandes multiples. Un rapport d'évaluation d'EURODAC publié en 2010 par la Commission européenne en fournit les

⁹⁹ France terre d'asile, Rapport final, *Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin*, 2011, p. 19.

éléments chiffrés : 23.3% des demandes enregistrées dans le système EURODAC en 2009 sont des demandes multiples, soit presque un quart de l'ensemble des demandes.¹⁰⁰ De surcroît, le rapport note que ce chiffre est en augmentation de 5.8% comparé à l'année précédente. La Commission rappelle cependant que ce chiffre est à analyser avec un peu de recul, en prenant en compte la mauvaise pratique de certains États membres : « *en effet, si un État membre, lors de l'arrivée sur son territoire d'un demandeur transféré en vertu du règlement de Dublin, relève et transmet une nouvelle fois les empreintes digitales dudit demandeur, le système indiquera erronément que celui-ci a introduit une nouvelle demande d'asile* ». ¹⁰¹

Par ailleurs, le dispositif contenu dans le règlement Dublin expose les DMA à une forme de loterie de l'asile tant les systèmes de prise en charge sont hétérogènes en Europe.¹⁰²

Le principe de première entrée pousse certains États membres comportant des frontières extérieures au contact de flux migratoires, à refuser l'asile beaucoup plus systématiquement que d'autres. La pression migratoire à laquelle ils doivent faire face est si intense qu'elle tue dans l'œuf leur capacité d'accueil. Ainsi, pour une même nationalité, les taux de reconnaissance du statut de réfugié peuvent radicalement varier d'une autorité à une autre (Graphique 2).

La Grèce est l'exemple emblématique des pays confrontés à ces difficultés. Véritable porte d'entrée sur l'Europe pour les flux migratoires en provenance du Moyen-Orient et d'une partie du Maghreb, elle enregistre en 2007 l'un des taux de reconnaissance de la condition de réfugié le plus bas de l'Union européenne, descendant à 0.04% de demandes acceptées en première instance.¹⁰³ La situation est telle que certains pays européens comme la Finlande et la Norvège en viennent à renoncer à y renvoyer des ressortissants théoriquement à la charge de la Grèce.¹⁰⁴

Cette loterie de l'asile se traduit aussi par des traitements plus ou moins sévères et des pratiques illégales de la part des autorités nationales. Le règlement Dublin II consacre le droit à l'information pour le requérant : « *Le demandeur d'asile est informé par écrit,*

¹⁰⁰ Commission européenne, Rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les activités de l'unité centrale d'EURODAC en 2009, Bruxelles, 2010, COM(2010)415 final, p. 5.

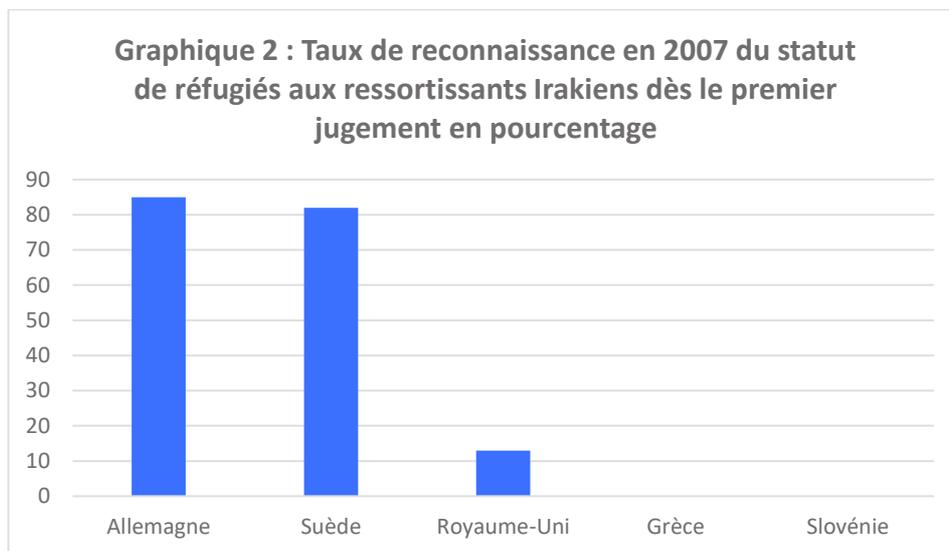
¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² France terre d'asile, « Migration : mettre fin à la « loterie de l'asile » en Europe, disponible ici : <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites-choisies/migration-mettre-fin-a-la-l-loterie-de-lasile-r-en-europe>

¹⁰³ CFDA, « Bâtir une Europe de l'asile : à quel prix ? », p. 4, disponible ici : http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_cfda_2008-10_europe-asile.pdf

¹⁰⁴ *Ibid.*

dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend, au sujet de l'application du présent règlement, des délais qu'il prévoit et de ses effets »¹⁰⁵.



Source : Conseil européen pour les réfugiés et les exilés

Cependant, en fonction de l'autorité responsable, le demandeur peut s'attendre au pire à se voir échapper à son droit à l'information, au mieux, à disposer seulement d'éléments insuffisants à sa bonne compréhension de la procédure. Beaucoup d'administrations ne font pas l'effort de fournir des interprètes et se contentent d'informations écrites et sommes toutes assez sommaires. Un ressortissant d'un pays tiers en Pologne doit ainsi compter sur la contribution des associations plutôt que sur les autorités¹⁰⁶ s'il ou elle veut se renseigner sur les lois relatives à la protection internationale dans ce pays.

Concernant les détentions, dans l'angoisse des autorités de voir un ressortissant fuir comme nous l'avons étudié précédemment, elles peuvent être utilisées de manière excessive. Elles peuvent être fréquentes en Pologne¹⁰⁷, systématiques en Hongrie, rares en Italie ou même mises de côté en Espagne.¹⁰⁸ Les durées d'enfermement varient elles aussi. D'environ un mois en France, elles peuvent s'étendre à deux en Pologne. Cependant, des rétentions très écourtées ne sont pas non plus un signe de bienveillance envers les requérants puisqu'elles ne lui donnent pas le temps de former un recours. Ces recours sont eux aussi assujettis à des variations. Bien que peu nombreux, certains États

¹⁰⁵ Art. 3.2, Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

¹⁰⁶ France terre d'asile, *Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin*, op. cit., p. 11.

¹⁰⁷ La Cimade *Droit d'asile : les gens de « Dublin II » Rapport d'expérience Parcours juridiques de demandeurs d'asile soumis à une réadmission selon le règlement Dublin II*, 2008, p. 29.

¹⁰⁸ France terre d'asile, *Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin*, op. cit., p. 12.

comme la Pologne leur accorde dans leur réglementation nationale un effet suspensif,¹⁰⁹ c'est-à-dire que l'effet de la décision de transfert ne peut être exécuté tant que le recours n'est pas examiné. En revanche, la vaste majorité des États membres se refusent à reconnaître un effet suspensif à ces recours.

À travers leurs études, institutions européennes comme ONG (Organisation non-gouvernementales), constatent la houleuse mise en marche de Dublin II. Le texte fait l'objet de rapports écrits au vitriol et la Commission finit par le reconnaître et annonce en conclusion de son rapport d'évaluation du système EURODAC qu'elle « *proposera donc les mesures nécessaires pour résoudre ces problèmes et améliorer encore l'efficacité du système* »¹¹⁰

De 2008 à 2013, 5 ans de négociations acharnées à Bruxelles

La Commission européenne publie le 12 décembre 2008 sa proposition de refonte de Dublin.¹¹¹ L'objectif affiché par la Commission n'est pas de bouleverser radicalement le fonctionnement du système Dublin mais d'en apporter des modifications et des compléments afin d'en améliorer l'efficacité.

La réforme s'inscrit dans une nouvelle phase de construction du RAEC initiée par le programme de la Haye de 2004. Le travail de mue de Dublin se fait parallèlement aux refontes imposées au règlement Eurodac¹¹² ainsi qu'aux directives Accueil¹¹³, Qualifications¹¹⁴, et Procédures.¹¹⁵ Dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission précise que les consultations qu'elle a mené pour travailler sur son texte démontrent que la majorité États membres restent attachés au principe de première entrée.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Commission européenne, Rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les activités de l'unité centrale d'EURODAC en 2009, Bruxelles, 2010, COM(2010) 415, p.13.

¹¹¹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), COM(2008) 820.

¹¹² Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], COM(2008) 825.

¹¹³ Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, COM(2008) 815.

¹¹⁴ Directive 2004/83/CE du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

¹¹⁵ Directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

Ainsi, la proposition conserve les « mêmes principes de base »¹¹⁶ et « conserve dans l'ensemble la nature de cet instrument ».¹¹⁷ Le texte se limite généralement à l'apport de précisions quant aux procédures d'application. Par exemple, il se propose de donner plus de détails sur la forme et les délais de communication des informations aux demandeurs d'asile dans un article 4 plus complet qui remplacerait l'article 3.4.

Quelques apports méritent néanmoins d'être soulignés. Pour lutter contre les mouvements secondaires, la Commission propose que le champ d'application des critères Dublin soit élargi aux demandeurs d'une protection subsidiaire. Dans la même lignée que la proposition faite en 2003 pour l'entrée de la Convention dans le droit communautaire, la Commission entend faciliter le droit au regroupement familial en élargissant en outre son application aux membres de la famille bénéficiant d'une protection subsidiaire ou ouvrant la reconnaissance du statut de membre de la famille dans les cas concernant les mineurs pour mieux protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.¹¹⁸ Surtout, le texte proposé prend acte des saturations que certains systèmes d'asile connaissent en raison du mécanisme de répartition de Dublin II et d'une accumulation de charges particulièrement pénible. La proposition d'article 31 soumet un levier pour suspendre les décisions de transfert à destination de ces pays : « *Lorsqu'un État membre est confronté à une situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur ses capacités d'accueil, son système d'asile ou ses infrastructures, et lorsque le transfert vers cet État membre de demandeurs d'une protection internationale en application du présent règlement risquerait d'accroître cette charge, cet État membre peut demander la suspension de ces transferts.* »¹¹⁹

Le Parlement européen rend un premier avis plutôt favorable sur cette proposition. Dans son avis en première lecture publié en mai 2009¹²⁰, le Parlement approuve l'essentiel du texte initié par la Commission.

¹¹⁶ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), COM(2008) 820., p. 6.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Art. 2, point i et v, *Ibid.*

¹¹⁹ Art. 31, *Ibid.*

¹²⁰ Parlement européen, Résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 2009, COM(2008)0820 – COD/2008/0243.

Il ajoute quelques modifications à la marge pour renforcer les garanties sur le respect des droits humains dans les procédures de transfert des ressortissants.

En revanche concernant le mécanisme de solidarité présenté, le Parlement est insatisfait de la copie. Il propose un mécanisme beaucoup plus ambitieux. Il rajoute donc plusieurs paragraphes à l'article 31 de la proposition de la Commission relative à la suspension des transferts. Le Parlement propose que « *des instruments [...] ayant force obligatoire pour tous les États membres, afin de fournir un soutien efficace aux États membres confrontés à des pressions spécifiques et disproportionnées sur leurs systèmes nationaux dues, en particulier, à leur situation géographique ou démographique* »¹²¹ soient permis d'être mis en place par le nouveau règlement. L'assemblée détaille ce nouveau dispositif en précisant qu'il s'agirait d' « *un programme visant à reloger les bénéficiaires d'une protection internationale dans des États membres confrontés à des pressions spécifiques et problématiques dans d'autres États membres* ». ¹²²Cette proposition est inédite et relance le débat entre institutions européennes et États membres sur la place de la solidarité dans leur gestion commune de l'asile et de la migration. Surtout, elle redistribue en partie les cartes entre les États bénéficiaires du mécanisme actuel et ceux qui le subissent puisque ces derniers pourront selon ce programme, compter sur l'intervention forcée de leurs homologues Européennes pour voir alléger les charges pesant sur leur système d'accueil. Largement saluée par l'ensemble des ONG concernées, cette proposition du Parlement reste conservée malgré le changement de législature et de rapporteur officiel du texte opéré par les élections européennes de 2009. ¹²³ Le Parlement s'engage dans un bras de fer avec le Conseil, résolument hostile à quelque forme de solidarité contraignante.

C'est donc surtout sur la question de l'établissement d'un mécanisme de solidarité que les positions du Conseil et du Parlement peinent à trouver un accord¹²⁴. De 2009 à 2012, des négociations intenses sont menées en trilogues informels entre les représentants du Conseil et les représentants de la commission des libertés civiles, de la justice et des

¹²¹ Art 32.11, *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ France terre d'asile, *Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin*, op. cit., p. 21.

¹²⁴ *Ibid.*

affaires intérieures (LIBE) du Parlement.¹²⁵ À l'automne 2012, les deux co-législateurs tombent finalement d'accord sur un compromis.¹²⁶ Le 6 juin 2013, le Conseil publie alors sa position en première lecture qui, selon la pratique du trilogue contient le compromis avec le Parlement.¹²⁷

Le Conseil ne retient pas le programme de relocalisation proposé à l'article 31 de la position en première lecture du Parlement. Le compromis propose à la place au titre de l'article 33, un « *mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise* ». Concrètement, selon ce mécanisme proposé, lorsque la bonne application du règlement Dublin est mise en danger par un risque de pression migratoire important ou par les dysfonctionnements d'un système d'accueil, la Commission peut établir des recommandations auprès de l'État membre concerné en « *l'invitant à élaborer un plan d'action préventif.* »¹²⁸ L'État notifie ensuite le Conseil et la Commission de sa volonté d'établir un tel plan. Il peut également élaborer un plan d'action préventif de sa propre initiative. La Commission comme l'État concerné travaillent sur ces plans en étroite collaboration avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), une agence européenne créée en 2010 pour appuyer les États dans leurs actions et leur fournir des expertises.¹²⁹

Le Conseil assure que ce compromis permet de « *renforcer la confiance mutuelle et la solidarité entre les États membres* ». À la lecture de ce qu'avance l'article 33, il apparaît néanmoins compliqué de comprendre la place réelle qu'occupe la solidarité dans ce mécanisme. Dans ses quatre paragraphes, l'article 33 ne mentionne jamais l'assistance ou l'aide d'un autre État membre que celui concerné. La seule assistance dont ce dernier dispose réside dans la collaboration que lui offre le tout nouveau BEAA. C'est-à-dire une coopération purement technique. Le partage des charges demeure absent de la position du Conseil et le plan d'action préventif proposé au titre de l'article 33 s'impose comme un instrument d'anticipation des flux migratoires visant une maîtrise plus stricte des frontières.

¹²⁵ Conseil de l'Union européenne, Position 5/2013 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), adoptée le 06/062013, (2013/C 177 E/01)

¹²⁶ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 3207^{ème} session du Conseil justice et affaires intérieures, Bruxelles, le 6 et 7 décembre 2012, p. 8.

¹²⁷ Conseil de l'Union européenne, Position (UE) No 5/2013, *op. cit.*

¹²⁸ Art 33.1, *Ibid.*

¹²⁹ Règlement 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

C'est donc surtout sur ce point que les négociations ont été les plus ardues. L'inclination du Parlement a certainement été obtenue par des concessions du Conseil sur des éléments relatifs aux droits des ressortissants demandant l'asile. L'obligation d'organiser un entretien individuel figure au préalable parmi les points rejetés par le Conseil¹³⁰, or il consent dans son article 5 à le rendre obligatoire. Cet épisode illustre parfaitement les positions historiquement rattachées à chaque législateur européen. Le Parlement européen étant beaucoup plus enclin à des mécanismes contraignants de solidarité et le Conseil, dans sa quête d'unanimité sur le sujet de l'asile, beaucoup plus réticent à mettre en place ce genre de dispositifs que certains États refusent catégoriquement. En effet, en toute théorie, le Conseil est autorisé à statuer sur ces sujets à la majorité qualifiée mais préfère toujours faire le choix d'un consensus.¹³¹

Sans nul doute, les multiples jurisprudences poussent les législateurs au compromis et soulignent le manque de pérennité de Dublin II. La CJUE est d'ailleurs restée contributrice dans ce processus de réforme avec l'arrêt qu'elle rend le 6 novembre 2012¹³² dans lequel elle consacre le critère de la personne à charge comme un critère fondant la responsabilité d'un État dans le traitement d'une demande.¹³³ Le Parlement européen et le Conseil s'en saisissent d'ailleurs dans leur compromis.

Enclenché dès 2008, il faut donc attendre 2013 pour qu'accouche du processus de refonte un nouveau règlement, issu de 6 ans de batailles institutionnelles, désormais appelé règlement Dublin III.

C – Dublin III ou le coup d'épée dans l'eau

Présentation de Dublin III

Le règlement n°604/2013, signé le 26 juin 2013 aussi appelé « règlement Dublin III »¹³⁴ vise toujours, dans la continuité de son prédécesseur, à organiser en Europe la

¹³⁰ France terre d'asile, *Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin*, op. cit., p. 21.

¹³¹ Entretien avec Mr. Damien Carême, voir annexe 1.

¹³² CJUE, *Gde chbre*, K c. *Bundesasylamt*, Aff. C-245/11, 06/11/2012

¹³³ Justine Castillo, « L'interprétation constructive de la clause humanitaire comme critère pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile », 2012, disponible ici : <https://revue-jade.eu/article/view/305>

¹³⁴ Règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

détermination de la responsabilité du traitement d'une demande d'asile sur la base d'une série de critères. Les objectifs de ce règlement, toujours en vigueur actuellement, sont donc inchangés : réduction des mouvements secondaires, disparition des demandes multiples et des ressortissants en orbite.

La méthode reste également la même. Une liste de critères sont à examiner. Si aucun de ces critères ne peut s'appliquer pour la détermination de l'autorité en charge de la demande du ressortissant, le critère de première entrée s'applique. Ces critères sont au nombre de huit et sont contenus dans les articles 8 à 15 de Dublin III. Ils couvrent entre autres à l'image de Dublin II, la situation des mineurs étrangers non accompagnés¹³⁵, la délivrance de visa ou de titre de séjour¹³⁶ ainsi que le franchissement irrégulier de la frontière.¹³⁷ Le principe de première entrée s'appliquant par défaut est toujours consacré à l'article 3.2.

Faire la distinction entre Dublin II et Dublin III relèverait presque du jeu des sept différences. Le peu de changements entre Dublin II et Dublin III peut se résumer à l'incorporation de la jurisprudence des Cours européennes expliquée précédemment.¹³⁸ Ainsi, la clause de souveraineté, qui est brièvement évoquée dans le règlement précédent à l'article 3.2, bénéficie désormais d'un article entier détaillant son usage.¹³⁹ Aussi, la suspension des décisions de transferts en raison de dysfonctionnements systémiques du régime d'asile en charge de la réception de la demande, est désormais inscrite au second alinéa du nouvel article 3. Il faut également mentionner l'arrivée du fruit du compromis entre le Parlement et le Conseil qu'est le mécanisme d'alerte rapide contenu, comme convenu à l'article 33. Il s'agit là de la maigre mue qui différencie les deux règlements. De fait, il n'est pas surprenant d'observer que le règlement Dublin III est tout aussi incapable que le dernier d'offrir aux États membres un outil efficace et solidaire pour gérer collectivement les pressions migratoires présentes aux frontières Sud de l'espace commun.

¹³⁵ Art. 8, *Ibid.*

¹³⁶ Art. 12, *Ibid.*

¹³⁷ Art. 13, *Ibid.*

¹³⁸ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, 2016, p. 85.

¹³⁹ Art 17, Règlement 604/2013

Une réforme stérile

Maire-Sophie Vachet, spécialiste du droit d'asile en Europe estime que « *les modifications apportées au règlement « Dublin » dans sa deuxième version, telle qu'appliquée aujourd'hui, n'ont pas permis d'endiguer d'une part, les critiques formulées à son égard et d'autre part, les questionnements relatifs à sa compatibilité avec le respect des droits fondamentaux tels que consacrés par le droit de l'Union européenne et plus largement par le droit international.* »¹⁴⁰ Le nouveau système proposé par les institutions européennes reste d'une part, toujours aussi lacunaire dans l'efficacité de la détermination de l'État responsable et toujours aussi délétère pour la protection des droits des requérants.

Dublin III ne propose aucune innovation juridique pour améliorer la détermination de l'État responsable. Les durées de procédures sont toujours aussi longues¹⁴¹ poussant les requérants à entrer dans la clandestinité. Les phénomènes de demandes d'asile multiples et des réfugiés en orbite continuent donc de sévir sous Dublin III. En 2014, les demandes multiples représentent presque un quart du total des demandes enregistrées dans l'espace des 28 et plus de 53 000 personnes effectuent encore des mouvements secondaires. Surtout, les données recueillies par Eurostat indiquent que la proportion des demandes multiples se stabilise depuis plusieurs années et que l'entrée en vigueur de Dublin III ne réduit en rien cette proportion (voir tableau 2). Ces pratiques stratégiques des demandeurs d'asile perdureront tant que les systèmes d'asile ne seront pas harmonisés. Il est assez compréhensible par exemple pour un ressortissant d'un pays tiers arrivé en Europe par la Grèce de s'efforcer de déposer une autre demande en Allemagne quand Eurostat relève qu'en 2014, le taux de protection (statut de réfugié et protection subsidiaire) s'y élève à 40% contre seulement 14 en Grèce.¹⁴² Sans grande surprise, l'application presque systématique du critère de première entrée fait peser l'essentiel des charges sur les États du Sud comme l'Italie, la Grèce, Malte ou l'Espagne. Le caractère inique du système perdure. « *Les critères de répartition de la responsabilité de traiter les demandes d'asile fixés par le règlement Dublin ne tiennent pas compte des capacités d'accueil des États membres. Ils ne visent pas à assurer une répartition équitable des demandeurs d'asile*

¹⁴⁰ Maire-Sophie Vachet, « Proposition de refonte du règlement "Dublin" : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme*, no. 13, 2018, p. 5.

¹⁴¹ La Cimade, *Rapport règlement Dublin : la machine infernale de l'asile européen*, , op. cit, p. 31.

¹⁴² Eurostat, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014 », Issue number 3/2015, 20/03/2015.

entre les États membre »¹⁴³ affirme Luc Leboeuf, professeur de droit à l'université de Louvain.

Tableau 2 : Demandes multiples et mouvements secondaires dans l'Union européenne de 2009 à 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demandes multiples	55 226	52 064	61 819	78 591	103 274	121 358
Proportion sur l'ensemble des demandes (en %)	23,3	24,4	22,4	27,48	29,2	24
Ressortissants appréhendés lors d'un franchissement irrégulier d'une frontière déposant une demande d'asile par la suite	31 237	16 259	35 150	26 501	47 816	97 125
Ressortissants déposant une demande dans un autre État membre que celui de leur première entrée (mouvements secondaires)	20 363	11 939	7 384	17 319	26 145	52 931
Proportion sur l'ensemble des personnes appréhendées déposant une demande d'asile par la suite (en %)	65,2	73,4	21	65,3	54,7	53,9

Sources : Eurostat

Les demandeurs d'asile restent les premières victimes de l'application du règlement. Dans la lutte des autorités contre les mouvements secondaires menaçant selon elles l'espace de libre circulation européen, la rétention s'avère déjà être un instrument attractif en cela qu'elle empêche les requérants qui font l'objet d'une procédure de transfert Dublin de prendre la fuite. Cette pratique est censée n'être mobilisée que dans les cas nécessaires.¹⁴⁴ Ainsi l'article 28 de Dublin III autorise lui aussi la rétention des ressortissants à condition

¹⁴³ Luc Leboeuf, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Anthemis, 2016, p. 434.

¹⁴⁴ L'article 31 de la Convention de Genève consacre la liberté de circulation aux demandeurs d'asile et précise que cette dernière peut-être restreindre que pour des motifs de grande nécessité.

qu'il « existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins ». Cependant, en raison de la lutte contre les mouvements secondaires, l'enfermement des requérants se normalise et s'exerce dans une totale indifférence de la vulnérabilité de certains profils.¹⁴⁵ L'accès à l'information sur les procédures de transfert est incertain et souvent insuffisant.¹⁴⁶ Le problème étant bien souvent l'absence d'interprètes pour s'assurer que les ressortissants comprennent bien les procédures dont ils font l'objet. Les faiblesses des capacités d'accueil des États les plus concernés viennent aggraver la situation des demandeurs d'asile déjà en position d'extrême vulnérabilité. Des lieux devenus tristement célèbres tant ils concentrent les difficultés issues de l'application du système Dublin. Calais en France et Lampedusa en Italie, sont aujourd'hui connus pour être des symboles de cette gestion désastreuse des flux migratoires en Europe. Lampedusa s'est vu être transformée en une sorte de prison à ciel ouvert dans laquelle les migrants enfermés dans l'attente du traitement de leur demande restent libres de circuler tant la situation dans le centre de rétention est devenue incontrôlable.¹⁴⁷ Dans le désespoir causé par l'attente interminable sur l'île et les conditions déplorables qui règnent dans le centre de rétention, certains individus n'hésitent pas à s'automutiler afin d'être transportés en urgence sur le continent pour y être hospitalisés et ne pas avoir à retourner à Lampedusa.¹⁴⁸ À Calais, les migrants désireux de déposer leur demande en Angleterre et bien conscients des procédures Dublin, se brûlent au briquet ou au fer rouge le bout des phalanges pour que leurs empreintes digitales ne puissent être retrouvées dans le système EURODAC qui les renverrait dans l'État de leur première entrée.¹⁴⁹

Le règlement Dublin III est encore le règlement qui s'applique aujourd'hui en Europe. De la Convention de 1990 en passant par le règlement Dublin II, le mécanisme d'attribution de la responsabilité du traitement d'une demande d'asile ne connaît que des aménagements à la marge, sans réel changement systémique et réflexion sur des logiques

¹⁴⁵ La Cimade, *Rapport : Dubliné-e-s en rétention. Des demandeur-se-s d'asile privé-e-s de leurs droits par une politique d'éloignement à tout prix*, 2019, p. 44.

¹⁴⁶ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, op. cit., p. 80.

¹⁴⁷ Louise Tassin, « Accueillir les indésirables. Les habitants de Lampedusa à l'épreuve de l'enfermement des étrangers », *Genèses*, vol 96, no. 3, 2014, p. 115.

¹⁴⁸ Camille Guenebeaud, Annalisa Lendaro, « Mettre le feu aux poudres ou passer inaperçu ? Stratégies de résistance à Lampedusa et à Calais », *Cultures et conflits*, 2020, vol 117, no. 1, p. 87.

¹⁴⁹ *Ibid.*

d'approche de l'asile et de la migration en Europe. Cette faiblesse européenne dans la quête d'un instrument aussi bien efficace dans la gestion des flux migratoires que fidèle aux engagements internationaux des États membres relatifs aux droits fondamentaux, nous amène à nous interroger sur les réelles intentions placées dans le système Dublin. À l'aune de l'étude de ces trois textes que sont la Convention, Dublin II et Dublin III, il apparaît désormais clairement que le mécanisme Dublin est un instrument pensé avant tout dans une stratégie de maîtrise des frontières extérieures. Pour Christophe Pouly, « *d'une mesure compensatoire conçue comme la contrepartie d'une liberté de circulation, il est rapidement devenu un moyen de créer, entre les États fondateurs de l'espace Schengen et les autres pays de la Communauté, puis de l'Union, un tampon protégeant le territoire des premiers grâce aux frontières des seconds* »¹⁵⁰ L'absence de solidarité est une caractéristique inhérente à cette gestion des flux migratoires. Les institutions européennes n'ont jamais donné au mécanisme les leviers nécessaires pour organiser un partage des charges équitable. Le refus de la mise en place d'une solidarité effective à l'échelle du continent sous-tend l'ensemble des travaux entrepris par les Européens dans le domaine de l'asile et de la migration depuis les années 90. Nous l'avons déjà dit : Dublin s'inscrit dans le grand chantier du RAEC. Or, ce « Régime commun » ne semble avoir de commun que le nom. Les crispations souverainistes des États membres court-circuitent les ambitions d'harmonisation profonde des législations nationales. Face à un enjeu qui concerne l'ensemble des États européens dont l'interdépendance est indéniable depuis la disparition des frontières intérieures, la question du partage de la compétence en matière d'asile et de migration se pose. L'abandon du partage de la compétence au profit d'une gestion exclusivement intégrée semble irréalisable dans le contexte actuel en raison du haut degré de sensibilité de l'asile en Europe. Néanmoins, la communautarisation complète offrirait aux États de l'espace commun une nouvelle méthode de travail affranchie des résistances nationales.

Pour l'heure, Dublin III n'est toujours pas réformé. Son entrée en vigueur en 2014 n'enthousiasme guère. L'année suivante, il fait la démonstration de tout son manque de pertinence à l'occasion d'un afflux inédit de réfugiés en provenance d'une Syrie déchirée par la guerre civile.

¹⁵⁰ Christophe Pouly, « L'eupéanisation du droit d'asile : 2003-2016 », *op. cit.*, p. 113.

Chapitre 2 : En quête d'un mécanisme solidaire, les européens à l'assaut de Dublin

L'année 2015 est à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire du droit d'asile en Europe. Alors que le règlement Dublin III enregistre à peine un an de fonctionnement, le drame syrien pousse plus d'un million de réfugiés à se déplacer vers l'Europe pour espérer y trouver protection. La pression est telle que le règlement Dublin en vient à être débranché temporairement par les institutions européennes. S'impose alors la nécessité d'une nouvelle réforme. Le projet de refonte qui est lancé par la Commission Juncker en 2016 ne parvient cependant pas à se concrétiser. Le nouveau texte ne verra jamais le jour.

Il faut attendre un changement de Commission en 2019, pour que la toute nouvelle présidente Von der Leyen annonce en 2020 une nouvelle réforme du pacte asile et migration européen, comprenant une abolition de Dublin à l'aide d'un nouveau règlement relatif à la détermination de l'État responsable d'une demande d'asile.

Section 1 : 2015 ou le bigbang inachevé de Dublin

Exposant aux yeux de tous l'infructuosité alarmante du règlement, la crise migratoire de 2015 envoie à premières vues le système Dublin dans le couloir de la mort, le condamnant à une réforme urgente et radicale. Cependant, les institutions européennes ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un nouveau texte. Dublin III sort finalement miraculé de cet épisode.

A - Dublin emmené par une vague migratoire exceptionnelle

Le courant de l'année de 2014 signe l'ouverture d'un terrible épisode humanitaire aux frontières de l'Europe. Le nombre de demandes d'asile quadruple entre 2012 et 2015. L'Europe fait face à une vague migratoire sans comparaison (voir graphique 2 ci-dessous). La provenance de ces flux (essentiellement du Maghreb et du Moyen Orient) place l'Italie, la Grèce et dans une moindre mesure la Hongrie en position de pays de première ligne. L'application rigoureuse de Dublin III veut que ces derniers assument le traitement de la grande majorité des arrivées. Cet épisode vient fournir la preuve flagrante que Dublin III est d'une part inopérant mais qu'il peut surtout se rendre contre-productif. Le règlement est déjà écarté des stratégies d'organisation de plusieurs États membres qui face à l'urgence, décident de le contourner. L'Europe développe par ailleurs d'autres stratégies d'externalisation de la protection dans des territoires où Dublin ne s'applique pas afin d'éviter à avoir à le mettre en œuvre. De cette débâcle juridique et humanitaire émane un empoisonnement des relations intra-européennes.

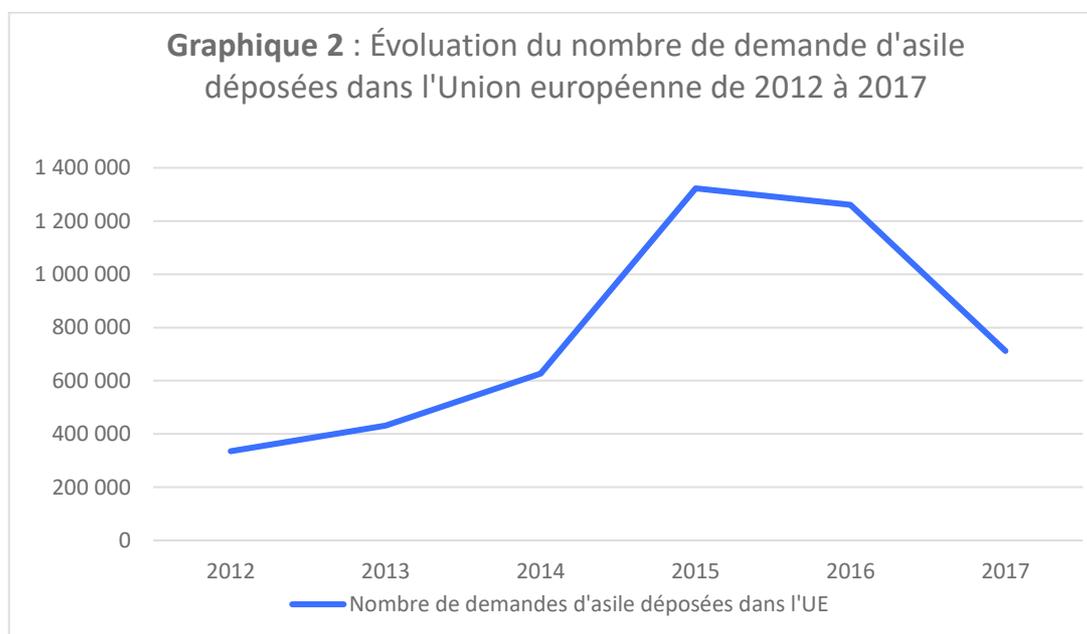
Dublin remercié par plusieurs États membres

Au cours des années 2015 et 2016, plusieurs États membres du système de Dublin font délibérément le choix de contourner son application, entrant bien souvent dans l'illégalité.

L'Italie et la Grèce, sachant pertinemment que leurs territoires sont systématiquement les territoires de première entrée, comprennent que la mise en œuvre scrupuleuse du système de Dublin les mènerait vers des efforts d'enregistrements de demandes faramineux.¹⁵¹ Sur

¹⁵¹ Entretien avec Monsieur Staphanos Stavros, voir annexe 2 .

les plus d'un 1 300 000 entrées enregistrées en 2015 en Europe, l'écrasante majorité arrive par voies maritimes. Soit, par la mer méditerranée centrale (environ 150 000 requérants), soit la Méditerranée orientale (près de 900 000 requérants).¹⁵² À priori donc, le premier sol foulé par ces requérants devrait être celui de l'Italie ou de la Grèce.



Source : Eurostat

Pourtant c'est l'Allemagne qui enregistre cette année-là le plus haut taux de prise en charge, près de 35% de l'ensemble des demandes déposées en Europe, tandis que l'Italie n'en assume que 6.6% et la Grèce 0.9%.¹⁵³ Il ne fait donc aucun doute que les autorités grecques et italiennes renoncent alors à enregistrer les informations des ressortissants dans la base de données EURODAC et consentent à laisser les flux migratoires traverser librement leur espace national, dilapidant la raison d'être de Dublin avec une vague de mouvements secondaires incroyable. Des nouvelles voies de transit intra-européennes s'ouvrent donc. Un couloir entre la Grèce et les Balkans, appelé « la route balkanique » permet à la Grèce de faire évacuer ses réfugiés retenus sur place à travers sa frontière avec la Macédoine.¹⁵⁴ Le problème inhérent de l'absence de partage des charges dans le système de Dublin le condamne à ne pas forcément être mis en œuvre tant son caractère inique risque de renverser des systèmes d'accueil en entier. Ce manquement désespéré au

¹⁵² Corine Balleix, « Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, no. 434, 2017, p. 3

¹⁵³ Eurostat, « Nombre record de plus de 1,2 million primo demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », Communiqué de presse, no. 44, 2016.

¹⁵⁴ Laurence Pillant, « En Grèce, une crise migratoire chronique », Plein droit, vol 111, no. 4, 2016, p. 33.

droit européen de la part des États de première ligne vient mettre l'ensemble de l'espace de libre circulation en grands dangers. Des centaines de milliers de ressortissants de pays tiers peuvent ainsi traverser des frontières européennes intérieures dans une illégalité la plus totale. L'injustice de Dublin pousse en définitive les États à adopter des attitudes profondément irresponsables au regard du devoir qui incombe aux États signataires de Schengen de contrôler les individus qu'ils autorisent à circuler librement en Europe. Dans les contextes tendus, Dublin n'est pas seulement un texte inadapté, il devient un outil absolument contre-productif, aggravant les phénomènes qu'il se fixe pourtant de combattre.

Au cœur de la crise de l'accueil, l'Allemagne s'affranchit également du système Dublin dans son fonctionnement habituel. En déclenchant la clause discrétionnaire de l'article 17 du règlement Dublin III qui affirme que « *chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement* », Berlin intervient dans le processus de désignation routinier de Dublin en acceptant de traiter des demandes qui pourraient très bien ne pas lui revenir.¹⁵⁵ L'Allemagne déclare d'abord que les réfugiés syriens et irakiens ne seraient plus soumis aux critères Dublin.¹⁵⁶ Puis, elle accepte finalement d'accueillir plus d'un million de réfugiés parmi lesquels les ressortissants de Syrie et d'Irak sont pour la plupart assurés de se voir accepter une protection. Cette intervention souveraine de l'Allemagne intervient comme un désaveu du système de Dublin par Berlin. Dans son discours face aux parlementaires européens d'octobre 2015, Angela Merkel le verbalise clairement : « *soyons francs, le processus de Dublin, dans sa forme actuelle, est obsolète* ». ¹⁵⁷ Dublin essuie donc plusieurs importantes résistances nationales à sa mise en œuvre, aussi bien de pays de première ligne que de seconde. Il voit l'alarmante pression migratoire de 2015 entacher sévèrement sa légitimité comme instrument juridique du droit d'asile en Europe, ce qui fait peser de sérieux doutes sur sa pérennité.

¹⁵⁵ Patrick Weil, Pierre Auriel, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme [En ligne]*, Actualités Droits-Libertés, 2018, p. 5.

¹⁵⁶ Julien Ancelin, « Le principe de non-refoulement et l'Union européenne à l'épreuve de la crise syrienne », *Études internationales*, vol 49, no. 2, p. 366.

¹⁵⁷ Discours d'Angela Merkel au Parlement européen, le 7 octobre 2015, disponible ici : https://www.youtube.com/watch?v=N6B_DUmJle0

L'externalisation de l'asile européen, ou comment ne pas avoir à requérir à Dublin

L'externalisation du droit correspond à un ensemble de stratégies dédiées à examiner les demandes et gérer les arrivées de migrants par-delà les frontières extérieures de l'Union européenne.¹⁵⁸ Cette gestion de l'asile et de la migration comporte l'avantage de recourir à un catalogue d'actions extérieures au champ d'application de Dublin et de limiter le nombre de migrants qui auraient pu y être soumis. L'externalisation de l'asile européen est investie depuis les premiers travaux du RAEC par les autorités européennes mais cet investissement s'est intensifié en raison de la crise migratoire.¹⁵⁹ L'externalisation du droit d'asile s'impose progressivement dans l'esprit des États membres comme une méthode efficace pour servir l'objectif de limiter l'usage délétère du mécanisme de Dublin, une entreprise menée dans le mépris du respect des droits humains et des valeurs européennes. Ces logiques s'articulent autour de deux axes complémentaires : permettre aux requérants de demander l'asile auprès de pays tiers et limiter les possibilités pour les ressortissants de fouler le sol européen en les maintenant à l'extérieur.

Le système d'accueil grec étant dans l'incapacité d'assumer la mise en œuvre de Dublin face à l'afflux de réfugiés, l'Europe décide dès octobre 2015 de renforcer sa coopération avec la Turquie, premier pays de transit de l'immigration irrégulière à destination de l'UE.¹⁶⁰ Au sommet de La Valette de novembre 2015, Erdogan conclut avec les 28 un plan d'action commune¹⁶¹ dans lequel la Turquie s'engage à renforcer le contrôle de sa frontière extérieure pour endiguer les déplacements en direction de l'Europe. Ankara prend également un engagement dans l'amélioration de ses conditions d'accueil et s'offre une nouvelle page de relations diplomatiques avec les Européens qui lui promettent en échange de relancer les négociations sur une possible adhésion et subventionne à hauteur de trois milliards d'euros les efforts fournis.¹⁶² C'est dans la continuité de cette stratégie que l'UE et la Turquie signent ensemble le 18 mars 2016 un accord sous la forme d'une position commune pour mettre à jour leur coopération.¹⁶³ L'accord prévoit que « *tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie* » et que « *Pour chaque*

¹⁵⁸ Gisti, « Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires », 2020, p. 5

¹⁵⁹ Claire Brice-Delajoux, « Les évolutions du régime d'asile européen commun. Des évolutions en forme de paradoxe : entre protection renforcée et mise à distance progressive des prétendants à l'asile », L'Académie des sciences morales et politiques éd., *Annuaire français de relations internationales*, Éditions Panthéon-Assas, 2021, p. 180.

¹⁶⁰ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ?, Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, op. cit, p. 149.

¹⁶¹ Conseil Européen, Déclaration UE-Turquie, , 29 novembre 2015 disponible ici : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>

¹⁶² Catherine Teule « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, vol 114, no. 3, 2017, p. 24.

¹⁶³ Conseil Européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, disponible ici : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies ». Pour permettre l'applicabilité de cet accord, l'Europe demande à la Grèce de modifier rapidement sa loi en matière d'asile en reconnaissant la Turquie comme pays tiers sûr, sans quoi les transferts de migrants seraient contraire au droit international.¹⁶⁴ Cette reconnaissance de statut de pays tiers sûr est très controversée. En effet, en Turquie les ressortissants ne sont pas protégés par le droit international et ne se voient accordés d'ailleurs qu'un statut de protection temporaire et non pas celui de réfugié. Leur situation est donc particulièrement précaire et vulnérable comparée au statut dont ils pourraient bénéficier sur le sol européen.¹⁶⁵ Le Haut-Commissariat aux Réfugiés lui-même montre tout son scepticisme dans un rapport publié en mars 2016 en réaction à l'accord. Il émet de sérieux doutes quant à la qualité de l'accueil en Turquie et observe que la protection proposée est largement insuffisante.¹⁶⁶ Néanmoins, cet accord prouve son efficacité en matière de maintien des demandeurs d'asile en dehors des frontières européennes et permet selon un rapport de la Commission européenne de réduire drastiquement les traversées entre les côtes turques et les îles grecques. De plus de 10 000 déplacements illégaux journaliers en 2015, les chiffres descendent à quelques dizaines sur la moyenne de 2017, permettant également d'éviter de nombreuses noyades. Malgré les amers reproches faits à cette méthode, l'Europe compte la réitérer en encourageant cette fois un accord bilatéral entre la Libye et l'Italie.¹⁶⁷ L'objectif reste le même : bloquer les départs des côtes libyennes en encourageant la Libye à prendre en charge les flux monnayant financements et soutiens géostratégiques, le tout dans le manque de responsabilité d'une Europe qui minimise les défaillances éthiques et matérielles de ces systèmes d'accueil.¹⁶⁸

Un poison diplomatique européen : la dérogation temporaire à Dublin en débat

Les épisodes de 2015-2016 fragilisent sérieusement le statu quo de la gestion de l'asile qui règne en Europe depuis la Convention de 1990 où seules les jurisprudences réussissent jusque-là à bouleverser un tant soit peu le déroulement habituel du système de Dublin.

¹⁶⁴ Catherine Teule « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ N High Commissioner for Refugees (UNHCR), Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 23 March 2016, disponible ici : <https://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>

¹⁶⁷ Conseil de l'Union européenne, Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, 3 février 2017

¹⁶⁸ Chiara Parisi, « L'élaboration et l'externalisation de la politique d'asile dans l'Union européenne : difficultés et enjeux », *Extraterritorialité et Migrations*, Société française pour le droit international, 2019, p. 7.

Les années 2015, 2016 et 2017 signent en revanche des batailles diplomatiques fortes qui se soldent par une détérioration des relations intra-européennes, aussi bien d'États membres à États membres mais également entre les institutions européennes d'une part et nationales d'autre part.

Nous l'avons évoqué plus tôt mais le refus des autorités grecques et italiennes d'appliquer les procédures d'enregistrement Eurodac correspond à terme à une mise en péril de la sécurité de l'espace Schengen reposant à l'origine sur ce principe le contrôle rigoureux des entrées aux frontières extérieures. Ce sont en effet plusieurs frontières qui sont condamnées à fermer entre l'été et l'automne 2015. Parmi elles, celles de l'Autriche, de la Hongrie ou encore de la Slovaquie. Tout autant de frontières qui doivent en théorie restées ouvertes¹⁶⁹ et dont les autorités décident d'activer les articles du chapitre II du code des frontières Schengen autorisant la fermeture temporaire des frontières « *En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* »¹⁷⁰ S'opère pendant toute cette période une forme de cercle vicieux où la défiance des uns attise celle des autres. Les États de première entrée laissant l'espace commun être pénétré illégalement en réaction au caractère inique du mécanisme de Dublin et des États de seconde ligne qui se retrouvent soudainement à devoir organiser à leurs frontières l'arrivée de milliers de migrants dont les données sont absentes de la base EURODAC.

Pour permettre de relever collectivement et de manière solidaire le défi de cet afflux inédit de réfugiés, le Conseil de l'Union européenne vote en septembre 2015 deux décisions de relocalisation pour aider à désengorger les camps grecs et italiens. S'appuyant beaucoup sur le travail faits dans les hotspots, la relocalisation signifie le transfert de personnes ayant besoin d'une protection internationale d'un État membre de l'Union européenne vers un autre État membre de l'Union.¹⁷¹ Ces transferts ne sont pas des transferts dits « Dublin », il ne s'agit pas ici d'identifier l'État responsable car l'examen des dossiers de candidature à la protection est déjà effectué. Ces actions sont fondées juridiquement sur l'article 78.3 du TFUE qui autorise le Conseil à adopter des dispositions provisoires « *au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* ».¹⁷² Une première

¹⁶⁹ Laurence Pillant, « En Grèce, une crise migratoire chronique », *op. cit.*, p. 34.

¹⁷⁰ Art 25.1, Règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

¹⁷¹ Maire-Sophie Vachet, « Proposition de refonte du règlement "Dublin" : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *op. cit.*, p. 14.

¹⁷² Marie-Laure Prinson, « Union Européenne : abolition du règlement de Dublin », *op. cit.*, p. 428.

vague de relocalisation prévoit de transférer 40 000 personnes à travers l'Europe¹⁷³ et une seconde en concerne 120 000.¹⁷⁴ Ces actions ne reposent pas sur le volontariat des autorités. Elles se veulent contraignantes. Chaque État est donc tenu de prendre part et de se soumettre à la décision du Conseil. Or, un front rejetant ces plans de relocalisations se dessine rapidement. Rassemblés dans le groupe Visegrad, la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie enregistrent des statistiques d'accueil bien en dessous de la moyenne européenne sur l'année 2015. Cela n'est pas surprenant. Ces anciens États d'URSS enregistrent déjà en 2014 des statistiques d'accueil proche de l'inexistant. Ainsi en 2014, alors que la courbe des demandes commence son ascension éclairée, la Pologne n'accepte que 720 réfugiés, 765 pour la République Tchèque et 45 pour la Slovaquie.¹⁷⁵ L'Europe finit par se scinder en deux groupes lorsque la Slovaquie et la Hongrie, soutenues par l'ensemble de Visegrad déposent un recours en annulation auprès de la CJUE. La position adoptée par le Conseil est soutenue par des États de l'Ouest tels que la Belgique, l'Allemagne ainsi que les États censés en bénéficier comme l'Italie et la Grèce. La Cour est donc amenée ici à délivrer un arrêt de grande importance en cela qu'il risque d'apporter des éléments déterminants quant à la place du principe de solidarité entre États membres.¹⁷⁶ La Cour reconnaît le caractère obligatoire de la solidarité européenne consacré à l'article 80 du TFUE et précise surtout sa portée en soulignant que cette solidarité ne peut être divisée en fractions d'États se mobilisant et d'autres s'abstenant.¹⁷⁷ Le recours en annulation de la Slovaquie et de la Hongrie est donc rejeté.

L'onde de choc des vagues migratoires de 2014, 2015 et 2016 est sans précédent. Les dérogations à l'application du règlement Dublin sont multiples et ne se limitent pas aux seuls États de première entrée historiquement hostile au règlement. Ils sont rejoints par l'Allemagne qui le balaie d'un revers de main avec l'application massive de la clause discrétionnaire et par l'ensemble des institutions européennes. L'explosion en éclat de Dublin III gangrène les discussions européennes le temps de la crise migratoire. Les

¹⁷³ Conseil de l'Union européenne, Décision 2015/1523, 14/09/2015.

¹⁷⁴ Conseil de l'Union européenne, Décision 2015/1601, 24/09/2015.

¹⁷⁵ Henri Labayle, « La crise de la politique commune d'asile dans l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, no. 367, 2017, p. 4.

¹⁷⁶ Conclusions de l'avocat général Yves Bot sur l' Affaires C-643/15 et C-647/15 République slovaque, Hongrie contre Conseil de l'Union européenne, 26 juillet 2017, disponible ici : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1020916>

¹⁷⁷ CJUE, *Gr. Ch.*, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, aff. C-643/15 et C-647/15.

défendeurs du système de détermination tel que proposé par Dublin III désertent complètement la scène européenne. La sortie de cette crise ne laisse à première vue planer aucun doute sur une prochaine réforme du règlement devenu semble-t-il indéniablement caduc.

B – Le projet Dublin IV dans l’impasse

Le président de la Commission européenne à l’œuvre pendant tout ce dramatique épisode prend les devants et déclare dès septembre 2015 qu’il est « *temps de préparer un changement plus fondamental dans notre gestion des demandes d’asile et notamment dans le système de Dublin* ». ¹⁷⁸ Jean Claude Juncker ne se limite d’ailleurs pas à une simple réforme isolée du règlement Dublin mais envisage bien une réforme systémique du RAEC. Ainsi, le 4 mai 2016, la Commission propose d’abord un nouveau texte de refonte du règlement Dublin III ¹⁷⁹ puis elle publie pendant l’été 2016 les autres propositions de réformes, portant notamment sur les directives Accueil et Procédures. ¹⁸⁰

Le texte avancé par la Commission européenne n’apparaît pas comme un texte de rupture avec le système Dublin et certaines de ses propositions peuvent étonner dans un contexte encore marqué par le chaos causé par l’impossible mise en œuvre des procédures. Ce nouveau processus de refonte signe également le retour d’un bras de fer entre un Parlement déterminé à faire de ce texte une réforme de rupture avec la continuité liant tous les anciens textes de Dublin et un Conseil plus divisé que jamais, rendant la recherche d’un compromis impossible.

Le projet de la Commission : présentation de Dublin IV

La Commission entend remplir trois objectifs déjà bien connus à travers cette nouvelle proposition. D’abord, elle est déterminée à rendre le fonctionnement de Dublin plus efficace. Ensuite elle souhaite organiser un partage équitable des charges entre les États membres. Enfin, elle inscrit ce nouveau texte dans la lutte contre les mouvements

¹⁷⁸ Discours de Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen à Strasbourg du 9 septembre 2015.

¹⁷⁹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM (2016) 270 final du 4 mai 2016.

¹⁸⁰ Maire-Sophie Vachet, « Proposition de refonte du règlement “Dublin” : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *op. cit.*, p. 7.

secondaires et les fraudes à l'asile en Europe. C'est autour de ces trois axes que la proposition oriente la modification de Dublin III.

Pour modifier Dublin III dans le sens d'une plus grande efficacité dans l'exécution de ses procédures, la Commission propose déjà d'opérer des réductions des délais autorisés. Les délais de demande de reprise en charge d'un État à un autre sont désormais limités à un mois au lieu de deux dans l'actuel règlement.¹⁸¹ Les délais de notification du transfert au requérant¹⁸² et de jugement des recours sont désormais plafonnés à 15 jours.¹⁸³ La détermination de la responsabilité de l'État responsable est par ailleurs beaucoup plus encadrée à travers le nouvel article 9 qui prévoit que les critères de détermination (par ailleurs parfaitement inchangés) ne s'appliquent désormais qu'une seule et unique fois. La responsabilité d'un État membre après mise en œuvre des critères deviendrait donc définitive, même après expiration d'un délai de transfert. Il y a une volonté de rationaliser l'usage des critères et des transferts dans l'optique de parfaire l'efficacité du mécanisme. Surtout, le projet de règlement prévoit un encadrement sévère de la clause discrétionnaire en limitant son usage aux seuls cas dont l'État membre responsable n'est pas encore identifié¹⁸⁴ et seulement « *pour des motifs familiaux en rapport avec la présence de membres de la famille* ». ¹⁸⁵ Il faut néanmoins relever ici que le présent projet propose d'élargir la définition de « membre de la famille » en y incluant désormais les frères et les sœurs et les liens familiaux constitués en transit.¹⁸⁶

Dans la croisade contre les mouvements secondaires et les fraudes, le règlement proposé avance déjà toute une série de sanctions à l'encontre des personnes entrant en dissidence avec les règles fixées. L'article 5 propose notamment de limiter les bénéfices des conditions d'accueil aux seuls soins médicaux d'urgence et donc de réduire à néant les droits sociaux de ces demandeurs d'asile. Ces nouvelles sanctions interviennent alors que des nouvelles obligations sont fixées pour les requérants. L'article 6 les oblige désormais à déposer leur demande dans l'État de leur première entrée et ce, le plus rapidement possible avec le maximum d'informations sur leur situation, au lieu de quoi ils seront soumis aux sanctions prévus par l'article 5. Dans Dublin III, les réfugiés ne font pas face

¹⁸¹ Art. 25.7, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

¹⁸² Art. 26.1, *Ibid.*

¹⁸³ Art. 28.3, *Ibid.*

¹⁸⁴ Art. 19, *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Art 2, g), *Ibid.*

à des sanctions en cas de dépôt d'une demande dans un autre État que celui de leur première entrée. Ils sont simplement contraints de se soumettre à la procédure de transfert une fois l'État responsable désigné. Il y a un arbitrage fort en faveur de la lutte contre les fraudes qui se fait dans le sacrifice des droits des demandeurs.

Pour finir, le règlement se veut un minimum innovant en matière de partage des charges. Pour commencer, afin de limiter les arrivées dans les pays de première ligne et donc à terme afin d'alléger leurs charges, le projet souhaite mettre en place une procédure de renvoi systématique des demandeurs d'asile vers les pays de premier asile (pays où le requérant bénéficie déjà d'une protection internationale au sens de la Convention de Genève)¹⁸⁷, les pays tiers sûrs et pays d'origine (si sûrs) selon des procédures différentes en fonction du type de pays concernés. Selon ce nouvel article 3, il y aura donc un nouvel examen obligatoire pour toutes les demandes et préalable à l'application des critères Dublin. Surtout, le projet avance un nouvel outil pour remplacer l'inopérant mécanisme de gestion de crise de Dublin III : le mécanisme d'attribution correcteur. Le projet lui consacre tout un chapitre.¹⁸⁸ Il serait activable « *au profit d'un État membre lorsque ce dernier est confronté à un nombre disproportionné de demandes de protection internationale* »¹⁸⁹ Une fois cette disproportion reconnue¹⁹⁰, une clé de référence intervient pour calculer le taux de relocalisation dont chaque État doit s'acquitter. Cette clé s'appuie sur deux critères : la taille de la population et le PIB de l'État.¹⁹¹ Si un État ne souhaite pas prendre en charge des relocalisations, il peut décider à la place de faire preuve de solidarité financière et « *verse ensuite une contribution de solidarité de 250 000 EUR par demandeur qui aurait dû lui être attribué pendant la période de douze mois considérée. Cette contribution de solidarité est payée à l'État membre désigné responsable de l'examen des demandes concernées* ».¹⁹² C'est ainsi que le nouveau règlement de la Commission se propose de mettre en œuvre une forme de solidarité européenne. La réception de ce règlement est pour le moins décevante tant son contenu semble détaché des leçons tirées de la crise migratoire.

¹⁸⁷ Alice Venant, « La réforme du RAEC et la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile », dans *Les réformes du droit de l'asile dans l'Union européenne*, Presse universitaires de Strasbourg, vol 11, 2019, p 36.

¹⁸⁸ Chapitre VII, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

¹⁸⁹ Art 34.1, *Ibid.*

¹⁹⁰ Le seuil de dépassement est fixé par l'article 34.2 de la proposition de règlement

¹⁹¹ Art 35, *Ibid.*

¹⁹² Art 37.3, *Ibid.*

Les faibles ambitions de la Commission : le choix du pragmatisme

Refusant de s'attaquer au principe de première entrée, ne modifiant en rien les critères d'attribution et ne mettant pas en place une solidarité contraignante, le projet de la Commission Juncker propose aucune forme de rupture avec le fonctionnement des anciens textes et condamne l'Union européenne à une continuité dans le domaine de l'asile.¹⁹³

D'abord, l'annonce de la quasi-suppression de la clause discrétionnaire a de quoi interloquer. Moins d'un an après l'usage salubre pour les valeurs européennes qu'Angela Merkel en fait pour l'accueil des réfugiés syriens et irakiens en Allemagne, cette proposition de la Commission peut paraître au mieux étonnante, au pire en complet décalage avec les enjeux apparus pendant les fortes vagues migratoires.¹⁹⁴ Ensuite, la grande nouveauté proposée dans l'article 34 avec le mécanisme d'attribution correcteur paraît très improbable à mettre en œuvre. Marie Sophie Vachet diagnostique que par « *sa complexité mais aussi et surtout de par l'exception posée à l'article 37 du projet qui prévoit une contribution financière pour les États membres refusant de faire jouer ce mécanisme au profit de ceux qui auraient normalement dû en bénéficier. Il est à craindre là encore, que les États membres de première entrée des demandeurs d'asile ne bénéficient que trop peu d'un tel mécanisme qui se veut pourtant fondé sur une certaine forme de solidarité entre les États membres* ». ¹⁹⁵ L'impact réel pour les États les plus touchés par les pressions migratoires ne serait à terme pas à la hauteur des enjeux de solidarité. Les commentaires des associations et des juristes sont donc particulièrement incisifs. Steve Peers, spécialiste du droit européen à l'université d'Essex, réagit à la publication de la Commission en parlant d'un processus « *d'urbanisation du droit d'asile européen* »¹⁹⁶ en référence à l'hostilité tristement célèbre de la politique de Viktor Orban à l'égard des migrants en Hongrie.

Les experts de la Commission ont, il est vrai, pour mission d'élaborer des textes susceptibles d'être acceptés par le Conseil et le Parlement. Or, avec un texte trop radical qui entrerait dans une forme de rupture avec Dublin III, la Commission se lancerait dans une opération suicide. N'ignorant rien des défaillances du système actuel, elle fait le choix

¹⁹³ Constantin Hruschka, « Dublin est mort ! Longue vie à Dublin ! La proposition de réforme du 4 mai 2016 de la Commission », article du 20 mai 2016, disponible ici : <http://www.gdr-elsj.eu/2016/05/20/asile/5044/>

¹⁹⁴ Maire-Sophie Vachet, « Proposition de refonte du règlement "Dublin" : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Steve Peers, « EU Law Analysis: The Urbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals », 6 mai 2016, disponible ici : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-urbanisation-of-eu-asylum-law.html>

d'une stratégie pragmatique, plutôt que d'un texte idéaliste dans une Europe divisée sur la question migratoire. Elle espère que les deux groupes européens qui se sont dessinés lors du débat sur les plans de relocalisations pourront se mettre d'accord avec le Parlement sur un compromis à partir de ses propositions. Il en résulte néanmoins un texte relativement faible qui ne laisse présager aucun espoir pour la politique européenne de l'asile d'une évolution efficace et protectrice des migrants. Cette approche pragmatique acte en soit une première victoire du camp de Visegrad puisque Bruxelles fait la démonstration d'une certaine perméabilité aux positions qu'il défend.

Le rapport Wikström : la position inédite du Parlement européen

Le Parlement européen se saisit de cette proposition et délivre une position inédite dans l'histoire des négociations européennes sur le système de Dublin. Pour la première fois, une institution propose une rupture avec les logiques historiques inhérentes à la Convention de 1990. Le rapport Wikström¹⁹⁷, du nom de la rapporteure suédoise en charge du texte, est publié le 6 novembre 2017. S'inspirant du texte de la Commission, il présente pourtant un projet de rupture avec le mécanisme utilisé jusque-là dans la détermination de la responsabilité d'un État membre.

Le Parlement dépose un total de plus de 200 amendements mais essaye de s'inscrire au maximum dans la lignée de la proposition de la Commission en complétant et approfondissant ses modifications. Le Parlement prolonge donc l'élargissement des critères relatifs à la famille¹⁹⁸ et soutient l'idée qu'une période d'études faite dans un des États membre devrait permettre que soit envisagée une « *procédure légère [...] pour permettre le transfert de demandeurs qui sont susceptibles de remplir les critères pertinents pour être réunis avec des membres de leur famille dans un État membre donné ou pour voir leur demande examinée rapidement dans un État membre avec lequel ils ont des liens significatifs, attestés par un séjour légal antérieur ou des diplômes.* »¹⁹⁹ Le Parlement se concentre donc sur les « liens réels » qui pourraient exister entre un demandeur et un État. Surtout, dans cette inclination que prend la position du Parlement en faveur de la défense des droits et des intérêts des demandeurs d'asile, les eurodéputés

¹⁹⁷ Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)), 2017.

¹⁹⁸ Amendement 21, *Ibid.*

¹⁹⁹ Amendement 33 (bis), *Ibid.*

demandent la suppression du principe de première entrée consacré à l'article 15 de l'actuel règlement.²⁰⁰ Ils défendent l'idée portée par les associations et les ONG depuis le début de l'histoire de Dublin, à savoir de donner le choix aux requérants de sélectionner l'État responsable de l'examen de sa demande.

C'est à partir de là que la position de Parlement inscrit un projet de rupture avec Dublin tel que connu. Les critères Dublin représentent dans l'actuel règlement qu'une petite minorité des attributions de responsabilité. L'essentiel est défini en vertu de ce principe premier franchissement. Le supprimer revient donc à repenser totalement cette attribution. À la place, le Parlement propose l'application par défaut d'un mécanisme d'attribution correcteur totalement repensé. Le mécanisme proposé par le Parlement se veut plus simple, permanent et plus efficace puisque favorisant la collaboration des demandeurs comme des États membres.

Plus simple parce que ce mécanisme n'ordonne pas à l'État d'attribution d'effectuer à nouveau un examen des critères Dublin au requérant qui lui est envoyé.²⁰¹ Il examine directement la demande.

Permanent, parce qu'à la différence de celui décrit dans le texte de la Commission, celui-ci s'applique à chaque cas par défaut.

Plus efficace parce que le Parlement compte sur la bonne collaboration des États comme des migrants. Pour ce faire, il entend laisser aux requérants le choix de sélectionner dans une liste de quatre États membres ayant accueilli au moment de la demande le moins de demandeurs sur leur territoire. Les réfugiés bénéficieraient donc enfin d'une certaine liberté dans le choix de l'autorité en charge de leur évaluation. Et pour s'assurer du bon comportement des réfugiés, ce choix leur serait retiré s'ils ne se déclarent pas une fois le sol de leur État de première entrée foulé. Aussi, les demandeurs peuvent s'enregistrer par groupe de 30, ce qui est pour beaucoup un gage de la conservation de l'unité famille. Pour inciter les États membres, le Parlement propose la mise en place d'une forme de filtre qui serait opéré par les États de premier enregistrement qui se chargeraient d'effectuer des premières évaluations sommaires sur chaque requérant pour évacuer et renvoyer ceux qui jouiraient du moins de chance de se voir reconnaître une protection. L'idée est de trier les migrants économiques et les réfugiés politiques « *afin d'éviter que les demandeurs dont*

²⁰⁰ Amendement 118, *Ibid.*

²⁰¹ Amendement 188, *Ibid.*

la demande est irrecevable, ou qui n'ont vraisemblablement pas besoin d'une protection internationale, ou qui représentent un risque pour la sécurité, ne soient transférés d'un État membre à un autre »²⁰² Les États seraient donc à priori mis à contribution que pour un nombre réduit de demandeurs et dont les peines perdues seraient d'ores et déjà écartées. Le Parlement prévoit par ailleurs une carotte et un bâton pour pousser les États à des attitudes exemplaires. Par exemple, les frais d'accueil des ressortissants ayant peu de chances de se voir reconnaître une protection sont pris en charge par l'Union européenne, au même titre que les transferts résultant de ce mécanisme.²⁰³ De même, les autorités nationales qui refuseraient d'enregistrer les demandeurs se verraient être exclus du mécanisme et ne pourraient donc pas en bénéficier.

Si les députés entendent proposer à travers ce rapport « *un système qui fonctionnera dans la pratique, sur le terrain* »²⁰⁴ son application doit faire face en théorie à de nombreux obstacles. D'abord, l'incroyable nombre de transferts que devrait requérir l'application du mécanisme d'attribution correcteur laisse peu d'espoir quant à une mise en œuvre sereine et paisible de ce nouveau règlement. L'une des principales faiblesses du règlement actuel réside déjà dans le peu de transferts effectifs.²⁰⁵ De plus, les États de première entrée devront toujours faire face à une charge administrative extraordinaire en raison de leur responsabilité dans le filtre mis en place pour écarter les demandes condamnées au refus et à la mise en œuvre des transferts vers les États d'attribution. Par ailleurs, les sanctions prévues à l'encontre des États réticents à leur mise à contribution dans ce nouveau mécanisme ne paraissent pas suffisamment menaçantes pour s'assurer de la bonne coopération de l'ensemble des États de seconde ligne.²⁰⁶

²⁰² Amendement 6, *Ibid.*

²⁰³ Amendement 3, *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 117.

²⁰⁵ Francesco Maiani, « Le rapport du Parlement européen sur la réforme du système Dublin : une proposition audacieuse mais pragmatique ? – EU Immigration and Asylum Law and Policy », Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI), Université de Lausanne et Constantin Hruschka, Institut Max Planck de droit et de politiques sociales, Munich, 2018, disponible ici : <https://eumigrationlawblog.eu/le-rapport-du-parlement-europeen-sur-la-reforme-du-systeme-dublin-une-proposition-audacieuse-mais-pragmatique/>

²⁰⁶ *Ibid.*

L'échec des négociations au Conseil

Depuis les débats tendus concernant les plans de relocalisations de 2015, le Conseil est divisé concernant toute nouvelle initiative relative au partage des charges. Le groupe de Visegrad et ses alliés refusent catégoriquement toute mise à contribution de leur système d'accueil. À ce titre, le mécanisme proposé par la Commission paraît déjà excessivement ambitieux. La position du Parlement complique ainsi la recherche de compromis entre les deux co-législateurs européens. Fatalement, les divisions au sein du Conseil ne permettent pas l'avancée des travaux. Il faut attendre 2018 pour que la Commission européenne décide d'abandonner tout espoir concernant un accord et déclare se focaliser sur les autres projets de réformes du RAEC ayant plus de probabilités d'aboutir.²⁰⁷

La Commission européenne présidée par Jean Claude Juncker part donc bredouille de ses responsabilités à l'été 2019 à l'occasion du changement de législature. Si quelques travaux de réformes du RAEC avancent bien, celle du règlement Dublin reste jusqu'à aujourd'hui lettre morte. Néanmoins, cet échec ne demeure pas totalement stérile. Il signe une certaine évolution des mentalités sur le sujet. Pour la première fois une institution européenne porte un projet de rupture avec la continuité observée dans les réflexions faites autour de Dublin depuis la Convention.

L'ensemble des contributions fournies à l'occasion de ce projet par la Commission et le Parlement donnent à la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, une base de travail non-négligeable pour relancer le processus de réforme.

²⁰⁷ Gotev Georgi, 2018, « Les pays de Visegrad font sombrer la réforme de l'asile », <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/juncker-commission-gives-up-on-dublin-asylum-reform/>, 5 décembre 2018.

Section 2 : En finir avec le système de Dublin, l'impossible réforme ?

La Commission européenne retient du projet de Jean-Claude Juncker un cuisant échec qui place une nouvelle fois l'Europe dans une impasse. L'ensemble des acteurs maintient que le système actuel proposé par Dublin III n'est pas viable, ni pour une gestion et équitable et efficace des arrivées, ni pour le bon traitement des réfugiés. Pourtant, les négociations ne parviennent pas à aboutir et l'Europe semble condamnée à l'application d'un règlement inapte. Cependant, les acteurs européens jouent ici leur crédibilité. Surtout, les dysfonctionnements de Dublin III provoquent des conséquences particulièrement délétères sur la diplomatie intra-européenne, attisant des divisions qui se retrouvent désormais matérialisées dans des recours déposés auprès des Cours européennes. Si 2018 signe l'enterrement du projet de réforme, 2019 semble s'ouvrir sur les prochaines manœuvres pour la résurrection de la refonte à l'occasion d'une nouvelle législature susceptible de débloquent les discussions. « *La composition du nouveau Parlement européen peut modifier considérablement la dynamique des négociations avec le Conseil et entraîner des concessions supplémentaires de la part du nouveau Parlement européen s'écartant des positions fondamentales axées sur la protection adoptées par son prédécesseur* » observe Kris Pollet, responsable de la recherche juridique et politique au Conseil européen sur les réfugiés et les exilés en mai 2019.²⁰⁸ Les travaux menés entre 2016 et 2018 ne seraient donc pas complètement stériles et pourraient servir de bases de négociations dans un contexte où le Parlement comme le Conseil seraient plus enclins à faire des concessions.

Ainsi, Ursula Von der Leyen, nouvelle présidente de la Commission européenne, se propose d'ouvrir dès 2020 une nouvelle phase de réforme du RAEC afin de concrétiser les efforts entrepris par son prédécesseur. À cette occasion, la Commission annonce ne plus vouloir initier une simple réforme de Dublin mais bel et bien son abolition.²⁰⁹ Néanmoins, la concrétisation des négociations semble une nouvelle fois compromise entre un Parlement rejetant toute continuité et un Conseil hostile à toute rupture.

²⁰⁸ Kris Pollet, « All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections – EU Immigration and Asylum Law and Policy », European Council for Refugees and Exiles, 2019, disponible ici : <https://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/>

²⁰⁹ Discours d'Ursula Von der Leyen devant le Parlement européen, le 16 septembre 2020.

A - Une projet qui n'a d'abolition que le nom

L'annonce d'un projet d'abolition du règlement Dublin III laisse présager un ralliement de la Commission au côté du Parlement en faveur d'une rupture avec le fonctionnement du système de Dublin articulé autour du principe de première entrée. Le contenu de la proposition avancée inscrit pourtant le texte plus dans un projet de continuité plutôt que de rupture.

La grande annonce d'Ursula Von der Leyen

Le 16 septembre 2020, à l'occasion de l'annuel discours sur l'état de l'Union, la présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen annonce un nouveau pacte sur la migration et l'asile dans lequel elle entend avoir adopté « *une approche axée sur l'humain et empreinte d'humanité* ». ²¹⁰ Elle ajoute que « *les pays qui remplissent leurs obligations juridiques et morales ou qui sont plus exposés que les autres doivent pouvoir compter sur la solidarité de toute notre Union européenne* ». Au vu de ces déclarations, tout laisse à croire que le projet que s'appête à soumettre la Commission sera un texte offensif envers les racines profondes de Dublin. Le 23 septembre, elle précise que son nouveau projet entend s'inspirer du projet de 2016 et en être un prolongement réalisable : « *Sur la base de l'expérience acquise lors des négociations sur les propositions, de 2016, de réforme du régime d'asile européen commun, une approche allant au-delà des limites de l'actuel règlement de Dublin est de toute évidence nécessaire.* » ²¹¹ La Commission retire donc sa proposition de 2016 pour mettre sur la table un nouveau règlement abandonnant l'appellation de Dublin : le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. ²¹² Elle se fixe pour mission de permettre à l'Union de parvenir à un accord politique sur les principes fondamentaux du nouveau règlement d'ici à la fin de l'année 2020. Un but hautement ambitieux au regard de la complexité des dernières négociations. La Commission affiche donc une certaine confiance quant à l'acceptabilité de sa proposition. Elle compte sur l'appui de la jurisprudence de la Cour qui condamne comme

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, Bruxelles, le 23.9.2020 COM(2020) 609 final, p. 6.

²¹² Commission européenne, Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, COM(2020) 610 du 23 septembre 2020.

nous l'avons vu le groupe de Visegrad et son manque de coopération en 2017.²¹³ Elle prend compte par ailleurs de leurs réticences historiques à participer au partage des charges et annonce une solidarité à l'aide d'un nouveau mécanisme axé davantage sur les procédures de retours que sur l'accueil : « *les États membres auront la latitude de choisir si et dans quelle mesure ils veulent répartir leurs efforts entre les relocalisations et les parrainages en matière de retour.* »²¹⁴ Enfin, elle assure que les critères de détermination « *continueront à s'appliquer* ». Du projet de 2016, la Commission paraît surtout retenir les divisions du Conseil. Son projet se veut diplomate et présente peu d'éléments susceptibles de froisser les positions nationales, au risque d'être marqué du sceau de la stérilité dans la correction des dysfonctionnements actuels.

Présentation du nouveau projet de règlement

Le nouveau règlement de la Commission veut avoir « *une approche plus globale de la gestion de la migration* »²¹⁵ et souhaite, une fois n'est pas coutume, « *favoriser la confiance mutuelle* ». ²¹⁶ Il affiche surtout la volonté d'aller « *au-delà de la question de savoir quel État membre de l'examen d'une demande de protection internationale.* »²¹⁷ L'examen du texte laisse pourtant peu d'espoir à un changement réel de la gestion de la migration en Europe.

Dans la lignée du précédent texte, celui-ci avance un nouveau mécanisme de solidarité. Ce nouveau mécanisme, beaucoup plus complexe que les derniers proposés, est l'élément principal qui fonde la proposition. Le texte consacre tout une partie à la solidarité (la quatrième) dont un chapitre est entièrement consacré à la description du fonctionnement de ce nouveau mécanisme. Toute cette solidarité fonctionne à partir d'un calcul effectué grâce à une clé de répartition qui pondère la part des contributions de chaque État membre en fonction de deux critères : la taille de sa population et son PIB.²¹⁸ Cette clé s'applique pour différentes formes de contributions auxquelles sont soumises les États membres. L'article 45 détaille les domaines où la clé de répartition se met en œuvre : « *Les contributions de solidarité au profit d'un État membre soumis à une pression migratoire*

²¹³ CJUE, *Gr. Ch.*, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, aff. C-643/15 et C-647/15.

²¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, *op. cit.*, p. 6.

²¹⁵ Commission européenne, Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, *op. cit.*, p.6

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Art. 54, *Ibid.*

ou [...] des débarquements sont effectués à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. » Ainsi, cette clé détermine le taux de relocalisation comme cela a déjà été expérimenté mais propose aussi un partage des prises en charge des retours. Les relocalisations concernent les requérants qui ne sont pas soumis à la procédure à la frontière et seulement en cas de pression migratoire²¹⁹, ainsi que les bénéficiaires d'une protection internationale pendant un maximum de trois ans à partir du jour où ces personnes ont obtenu leur protection et seulement en cas de pression migratoire.²²⁰

La prise en charge des retours est une autre option pour un État membre de participer au partage des charges. Un État peut à ce titre prendre en charge les retours de demandeurs de pays tiers qui se trouvent en séjour irrégulier.²²¹

Le présent texte propose aussi des mesures de solidarité pour venir en aide à une autorité après un débarquement issu d'une opération de sauvetage. Un rapport sur la gestion de la migration est alors établi chaque année²²² et permet de fixer des prévisions à court terme en étudiant les projections faites sur les itinéraires de débarquement. Ce rapport détermine les États concernés par les relocalisations et le nombre de demandeurs devant être transférés²²³ à l'aide de la clé de répartition. Ensuite, « Dans un délai de deux semaines à compter de l'adoption du rapport sur la gestion de la migration, la Commission invite tous les autres États membres qui ne sont pas susceptibles d'être confrontés à des arrivées sur leur territoire [...] à apporter les contributions de solidarité [...]. Dans sa demande, la Commission indique le nombre total de demandeurs devant être relocalisés par chaque État membre sous la forme de la contribution de solidarité visée à l'article 45, paragraphe 1, point a), apportée par chaque État membre et calculée selon la clé de répartition définie à l'article 54. La clé de répartition inclut la part des États membres bénéficiaires. » Si les contributions sont suffisantes, la Commission n'intervient que pour adopter un acte d'exécution portant sur la création d'une réserve de solidarité pour soutenir les prochains États nécessiteux. En revanche, dans le cas où les contributions s'avèrent insuffisantes, la Commission adopte un acte déterminant la part revenant à chaque membre et le type de contribution, en application du calcul opéré par la clé de répartition.²²⁴

²¹⁹ Art. 45.1 a), *Ibid.*

²²⁰ Art. 45.1 c), *Ibid.*

²²¹ Art. 45.1 b), *Ibid.*

²²² Art. 6, *Ibid.*

²²³ Art. 47.2, *Ibid.*

²²⁴ Art. 45.7, *Ibid.*

Un État membre estimant qu'il fait face à une pression particulière peut saisir directement la Commission européenne²²⁵ afin qu'elle évalue à travers un rapport cette pression pour en déduire les besoins généraux que l'État nécessite de recevoir après consultation du Conseil et du Parlement.²²⁶ Enfin, « *Lorsque le rapport visé à l'article 51 indique qu'un État membre est soumis à une pression migratoire, les autres États membres qui ne sont pas eux-mêmes des États membres bénéficiaires apportent leur contribution sous la forme des mesures de solidarité énumérées à l'article 45, paragraphe 1, points a), b) et c). Les États membres accordent la priorité à la relocalisation des mineurs non accompagnés.* »²²⁷ Les États membres présentent alors un « *plan de réactions de solidarité* »²²⁸, ce plan détaille le type des contributions accordées. La Commission pour finir, dans un délai de deux semaines après la publication du plan de réaction de solidarité, publie un acte d'exécution définissant le type et le nombre de contributions incombant aux États membres.²²⁹ Elle établit les parts de chaque État en fonction de la clé de répartition. La présente proposition encourage cette solidarité par un soutien financier élevé pour chaque relocalisation. S'élevant à 10 000 € pour chaque relocalisation, l'indemnisation pourra aller jusqu'à 12 000 € pour un mineur étranger non accompagné.²³⁰

La Commission entend aussi rationaliser la procédure de détermination de la responsabilité d'un État membre. Il y a tout d'abord, une forte influence de la proposition Juncker. Comme proposé en 2016, les demandeurs doivent obligatoirement faire leur demande soit dans leur État de première entrée en cas de situation irrégulière²³¹, soit dans l'État de séjour en cas de situation régulière.²³² En cas de manquements, « *le demandeur n'a pas droit aux conditions d'accueil énoncées aux articles 15 à 17 de la directive XXX/XXX/UE [directive relative aux conditions d'accueil]* »²³³, à savoir les conditions matérielles d'accueil. Également comme proposé en 2016, avant d'appliquer les critères de détermination, l'État vérifie « *s'il existe des motifs raisonnables de considérer le*

²²⁵ Art. 50.1, *Ibid.*

²²⁶ Art. 51.1, *Ibid.*

²²⁷ Art. 52.1, *Ibid.*

²²⁸ Art. 52.3, *Ibid.*

²²⁹ Art. 53.1, *Ibid.*

²³⁰ Art. 72.2, *Ibid.*

²³¹ Art. 9.1, *Ibid.*

²³² Art. 9.2, *Ibid.*

²³³ Art. 10.1, *Ibid.*

demandeur comme un danger pour sa sécurité nationale ou son ordre public, dès que possible après l'enregistrement de la demande »²³⁴

Un autre héritage de la proposition de 2016 se retrouve dans l'élargissement de la définition des membres de la famille du demandeur qui comprend désormais le frère et la sœur²³⁵ du requérant ainsi que des liens qu'il ou elle a pu nouer après le départ du pays d'origine. Cette évolution marque une prise de conscience des institutions européennes quant aux longues durées d'attente que doivent souvent subir les demandeurs dans des camps de réfugiés et les liens qui peuvent s'y nouer.

La nouvelle proposition entend également améliorer l'efficacité du mécanisme en renforçant la collaboration des demandeurs d'asile. Le texte souhaite que les autorités disposent de toutes les informations dont elles ont besoin pour mettre en œuvre les procédures. Aussi, le projet prévoit à ce titre de nouvelles obligations pour les ressortissants. Le demandeur est tenu de coopérer « *pleinement avec les autorités compétentes des États membres sur les questions relevant du présent règlement, notamment en présentant dans les meilleurs délais et au plus tard au cours de l'entretien visé à l'article 12 tous les éléments et informations dont il dispose qui sont utiles pour déterminer l'État membre responsable.* »²³⁶ Il réaffirme aussi l'obligation pour le requérant de se soumettre aux procédures de transfert, d'être présent sur le territoire de l'État concerné et de se tenir à la disposition des autorités. Par ailleurs, de nouvelles obligations incombent également aux États membres. À ce titre, l'article 11 élargit et précise les informations devant être fournies au demandeur aux différents stades de la procédure. Toujours dans un souci d'efficacité, la proposition entend corriger la longueur souvent dénoncée des différents délais de procédure. L'article 35 raccourcit donc les délais de dépôt d'une demande aux fins de reprise en charge et de réponse à cette dernière.

Pour terminer, la proposition avance quelques progrès dans la prise en compte des situations individuelles pour opérer la détermination de l'autorité responsable du traitement de la demande. La Commission propose désormais de prendre en compte l'obtention d'un diplôme dans un État membre et d'en faire un critère de détermination.²³⁷

²³⁴ Art. 8.4, *Ibid.*

²³⁵ Art. 2, v), *Ibid.*

²³⁶ Art. 9.3, *Ibid.*

²³⁷ Art. 2 n), *Ibid.*

Un projet qui n'a pas de Dublin que le nom ?

Disons-le tout de suite : la proposition de Madame Von der Leyen ne bouleverse en rien le fonctionnement de Dublin tel qu'il est connu. Si abolition il y a, elle est avant tout sémantique. « *Si elle parle d' « abolition », c'est surtout que le régime Dublin a mauvaise image* »²³⁸ observe Aldo Brina, activiste dans les réseaux de défense des réfugiés. Le texte n'est en rien un acte de rupture. À commencer par la conservation des critères de Dublin et particulièrement de celui de première entrée dont la sauvegarde est plus que surprenante pour un projet d' « abolition » puisque ce critère est celui qui s'applique dans l'écrasante majorité des cas et qu'il est reconnu pour être la racine inique du système de Dublin.²³⁹

Pour essayer de corriger les déséquilibres des charges inhérentes à ce principe, la Commission propose donc de mettre en place un mécanisme de solidarité automatique et obligatoire. Premièrement, ce mécanisme montre une certaine complexité en comparaison avec les derniers mécanismes de solidarité imaginés. Deuxièmement, et cela participe à sa complexité, le mécanisme présenté se veut flexible. Les États peuvent donc contribuer à l'aide d'autres leviers que celui de la relocalisation. Ils peuvent prendre en charge les retours et participer financièrement à la charge de l'accueil. Cette approche a le mérite de contourner la politique anti-migrant du groupe de Visegrad et peut permettre leur ralliement au projet.²⁴⁰ Néanmoins, elle risque d'essentialiser la solidarité européenne à des accompagnements vers les pays tiers ce qui ne constitue pas par définition une politique d'asile digne de ce nom. De plus, les autorités sont ici tributaires du consentement des pays d'origine à recevoir ces retours. Or, tous les États membres n'ont pas la même capacité à faire accepter ces retours. La tâche serait en effet beaucoup plus simple pour la France, très influente dans les zones de départs, que pour Malte ou le Portugal qui ne disposent pas des mêmes leviers de pression.²⁴¹

Les associations de défense de migrants dénoncent un texte cosmétique dont les nouvelles dispositions ne s'attaquent en rien aux enjeux de respect des droits fondamentaux et de sauvegarde des vies humaines. L'association France terre d'asile dénonce ce nouveau projet dans une tribune faite au vitriol : « *Dublin a créé les conditions de son propre*

²³⁸ Aldo Brina, « Crève Dublin, crève ! », *Le Courrier*, 18 septembre 2020, disponible ici : <https://lecourrier.ch/2020/09/18/creve-dublin-creve/>

²³⁹ Sarah Lamort, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, op. cit., p. 76.

²⁴⁰ Jérôme Vignon, Jean Louis de Brouwer, « Nouveau Pacte pour la migration: une proposition équilibrée à approfondir », Notre Europe – Institut Jacques Delors, Blogs post n°200928, 2020, p.3.

²⁴¹ Steve Peers, « EU Law Analysis: First analysis of the EU's new asylum proposals », 2020, disponible ici : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>

échec, qui servent aujourd'hui à justifier le développement des pratiques d'externalisation de l'Europe. Aujourd'hui, la Commission a besoin d'un alibi pour sauver la face d'une Europe désolidarisée. Avec des petits arrangements cosmétiques, elle jette ainsi de la poudre aux yeux pour commettre le crime parfait. Dublin était déjà le motif et le moyen de cette politique d'externalisation dans laquelle l'Europe fait des pas de géant. Dublin en devient son meilleur alibi. »²⁴²

L'initiative de la Commission n'a donc rien d'une abolition, d'un projet de rupture avec les logiques incrustées dans les précédentes évolutions de Dublin. Le projet ne se veut pas radical et fait remarquer au contraire que tout est mis en œuvre pour éviter l'impasse des négociations au Conseil. Néanmoins, la Commission semble avoir sous-estimé la détermination du Parlement à en finir avec Dublin qui comme en 2016, montre de lourdes réticences à approuver un texte de continuité.

B – Un scénario *bis repetita* ?

Le Parlement européen et le Conseil présentent de profonds désaccords sur la portée que doit avoir cette réforme. La nouvelle composition de l'hémicycle européen rend le vote d'une résolution encore plus délicat que lors de la législature en fonction en 2016. De plus, bien que la proposition tente de contourner les possibles points de blocage, le Conseil n'est pas plus uni en matière d'asile et de migration qu'il ne l'était en 2016.

La déception du Parlement : l'exercice d'équilibriste du rapporteur Tomas Tobé

Dès 2019, anticipant une prochaine réforme et souhaitant l'influencer, les parlementaires européens se lancent dans le travail d'un rapport portant sur Dublin III et les problèmes qui en résultent. Le rapport est finalement voté et publié par la commission LIBE en décembre 2020²⁴³, plusieurs semaines après la publication du nouveau projet de

²⁴²Thierry Le Roy, Delphine Rouilleault Tribune : « Le “Pacte sur la migration et l'asile” privilégie une approche sécuritaire au détriment d'un accueil digne des demandeurs d'asile », disponible ici : <https://www.france-terre-asile.org/la-presse-en-parle/communiqués-de-presse/tribune-le-pacte-sur-la-migration-et-l-asile-privilegie-une-approche-securitaire-au-detriment-d-un-accueil-digne-des-demandeurs-d-asile>

²⁴³Parlement européen, *Rapport sur la mise en œuvre du règlement Dublin III (2019/2206(INI))*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2020.

règlement. Présenté par l'eurodéputée centriste française Fabienne Keller, le constat du rapport laisse présager peu d'enthousiasme chez les parlementaires concernant le projet de la Commission, tant le delta entre la sévérité du bilan tiré sur la mise en œuvre de Dublin III et les solutions proposées par Madame Von der Leyen est important. Les parlementaires fixent un diagnostic simple : *« le constat est clair : le « système de Dublin », quasiment inchangé depuis 1990, a échoué. »*²⁴⁴ Rappelant qu'un tiers des États membres prennent en charge 90% des demandes de l'Union européenne, la commission LIBE condamne la responsabilité pesant sur les pays de première entrée et alerte sur le retour à la hausse récent des flux migratoires. Pour le Parlement *« L'Union doit donc se doter d'un mécanisme de solidarité assurant un partage équitable des charges et de la responsabilité entre les États membres, y compris au moyen d'une relocalisation fondée sur des critères objectifs. »*²⁴⁵ Ce rapport, s'appuyant sur les études menées par les ONG et les services de la Commission, couvre par ailleurs l'ensemble des dysfonctionnements. Il rappelle les manquements aux enregistrements EURODAC, la charge administrative considérable que représente l'application des procédures, la complexité et la longueur de ces dernières, la persistance des mouvements secondaires ou encore le bilan délétère de Dublin sur les droits fondamentaux. Cependant, le rapport ne réclame pas ouvertement une abolition des critères Dublin.

Questionné à l'occasion de la recherche sur ce travail, Damien Carême eurodéputé écologiste au Parlement européen, rapporteur fictif²⁴⁶ sur le rapport et sur la réforme en cours, décrit une situation de blocage au sein de la commission LIBE sur le rapport dont le député suédois conservateur Tomas Tobé est responsable : *« On en est à notre dixième réunion de commission depuis que la Commission européenne a présenté son texte. Et là on est à un stade de blocage depuis plusieurs rencontres. C'est-à-dire que la Commission nous a déjà présenté un texte horrible, ignoble et on bloque sur comment le modifier. Tomas Tobé, du PPE qui est le rapporteur officiel, nous propose des amendements qui viennent encore empirer le texte. Le rapport qu'il propose est affreux. Donc nous, naturellement, si on vote un texte qui ne règle même pas les problèmes du règlement actuel mais qui, vient au contraire empirer la situation, c'est non merci. Donc on essaye de convaincre mais ça bloque. »*²⁴⁷

²⁴⁴ Rapport sur la mise en œuvre du règlement Dublin III, p. 4.

²⁴⁵ Ibid., p. 6.

²⁴⁶ Le rapporteur fictif est le député désigné par son groupe politique afin de rechercher un compromis sur le rapport au nom du groupe.

²⁴⁷ Entretien avec Damien Carême, eurodéputé (voir annexe 1).

En effet, il semblerait que Tomas Tobé soit dans une impasse. Avec la nouvelle composition de l'hémicycle et la fin de la « GroKo »²⁴⁸, les cartes sont rebattues et le PPE de Mr Tobé, allié au Renew de Mme Keller ne pèsent pas suffisamment pour faire approuver leur texte. Ils ont besoin d'un ralliement supplémentaire pour obtenir une majorité. Or, l'ensemble de l'aile gauche de l'hémicycle rejette la proposition de la Commission et le rapport Tobé qui s'inscrirait dans la même orientation. Ce dernier accepte que certains États rejettent inconditionnellement toute forme de relocalisation et plaide pour un mécanisme de solidarité flexible.²⁴⁹ Face à une opposition unie, incarnée par des personnalités expérimentées comme l'eurodéputé socialiste italien Pietro Bartolo, médecin originaire de Lampedusa, ou Damien Carême ancien maire de Grande Synthe ayant fait face à des situations similaires que celles de Calais, Tomas Tobé pense à s'en remettre aux voix de l'extrême droite nationaliste. *« Tomas Tobé veut absolument faire voter son rapport mais il ne peut pas seulement se contenter du soutien de Renew. Alors il essaie de trouver des voix ailleurs. Le truc c'est que nous, entre les Verts, les sociaux-démocrates et le groupe de la Gauche, on est assez unis et solide dans notre position. Donc actuellement, il pense à aller chercher des voix à l'extrême droite mais on sait ce que ça veut dire en termes de concessions. On risque de se retrouver avec un texte encore plus dramatique pour le respect des droits des migrants qu'auparavant. Mais Renew n'est pas vraiment d'accord avec des concessions faites à l'extrême droite. J'en discutais avec Fabienne Keller qui est la rapporteure fictive pour Renew, et elle n'est pas à l'aise avec ça. Elle n'est pas vraiment d'accord. Elle avait été rapporteur sur le rapport d'évaluation qu'on avait fait et on était tous relativement d'accord pour dire que le système actuel déconnaît sérieusement. »*²⁵⁰

Face à une proposition de la Commission jugée décevante et une proposition de rapport qui semble s'en accommoder, les parlementaires risquent bien de ne pas réussir à trouver un compromis au sein même de la commission LIBE. Damien Carême le concède : *« sincèrement je ne vois pas comment on va s'en sortir »*.²⁵¹

²⁴⁸ Nom de la grande coalition qui a pris fin avec les élections européennes de 2019. Elle était composée des deux groupes principaux de l'assemblée (Sociaux-démocrates et Parti Populaire Européen) qui constituaient ensemble une majorité.

²⁴⁹ Andreas Rogal, « MEPs clash over new EU asylum and migration proposals », 2021, disponible ici : <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-clash-over-new-eu-asylum-and-migration-proposals>

²⁵⁰ Entretien avec Damien Carême, eurodéputé (voir annexe 1).

²⁵¹ *Ibid.*

Quelles évolutions au Conseil ?

Malgré l'énergie dépensée par la Commission pour transmettre un texte propice au consensus au détriment d'un contenu susceptible de corriger les dysfonctionnements actuels, les négociations au Conseil ne semblent pas être si fluides qu'espérées. Plus d'un an et demi après la publication du projet, le Conseil ne s'est toujours pas mis d'accord sur un mandat de négociation. Sans trop d'étonnement, les positions se cristallisent en deux groupes irréconciliables.

D'une part, les États qui savent pertinemment que le règlement proposé risque de faire peser des charges similaires à celles qu'ils connaissent déjà. Solidaires dans leur lutte, la Grèce, l'Italie, Chypre, Malte et l'Italie affichent leur défiance vis-à-vis d'un nouveau pacte sur l'asile et la migration qui ne leur garantit aucune solidarité effective. Réunis à Athènes en mars 2021, ils adoptent une déclaration commune : « *Nous réitérons notre ferme plaidoyer en faveur d'un véritable équilibre nécessaire entre solidarité et responsabilité car, dans sa forme actuelle, le Pacte ne rassure pas suffisamment les États membres de première ligne* »²⁵² Ils rappellent leur détermination à ne plus vouloir être discriminés du fait de leur positionnement géographique.

D'autre part, nous retrouvons les États réticents à toute forme de relocalisation obligatoire. Toujours rassemblés au sein du groupe de Visegrad, la Hongrie, la Slovaquie, la République Tchèque et la Pologne refusent d'être mis à contribution sous la forme de relocalisations et plaident pour un investissement plus accru dans l'externalisation de la politique migratoire européenne.²⁵³ Cependant, l'isolement de la Hongrie depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine en raison de la proximité de Viktor Orban avec le dirigeant russe attise les tensions en interne.²⁵⁴ Mais les espoirs d'évolution des positions de Visegrad sur ce sujet restent maigres selon Damien Carême. À terme, la guerre ukrainienne et les quelques 5 millions de réfugiés que l'Europe accueille depuis février 2021 peuvent servir les positions de ces pays : « *Avec ces différents événements, on a parlé de tout mais pas de Dublin. On a parlé défense, énergie etc... Mais Dublin n'est jamais venu au cœur des réunions. Donc, ça n'a eu aucun impact. En revanche, il faut*

²⁵² AFP, AP, Reuters, « *5 EU states urge others to take in more migrants* », 2021, disponible ici : <https://www.dw.com/en/5-eu-states-urge-others-to-take-in-more-migrants/a-56940912>,

²⁵³ Sénat français, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le nouveau Pacte sur la migration et l'asile*, 2021, p.5.

²⁵⁴ RFI, « *La guerre en Ukraine provoque des dissensions au sein du groupe de Visegrad* », 30/03/2022, <https://www.rfi.fr/fr/europe/20220330-la-guerre-en-ukraine-provoque-des-dissensions-au-sein-du-groupe-de-visegrad>

*s'y préparer : si les Polonais sont actuellement en train de dire qu'ils s'occupent de tous les Ukrainiens, qu'on n'a pas besoin de les aider, c'est justement pour conforter leur prochaine position quand la question de la solidarité fera son retour dans la politique de l'asile en Europe. Ils ont déjà prévu de dire qu'eux ils ont assumé les Ukrainiens tout seul et que donc ils ne voient pas pourquoi ils devraient être mis à contribution maintenant. »*²⁵⁵

Enfin, il se distinguerait un troisième groupe d'États. Ceux-ci sont prêts à fournir des efforts, y compris en termes de relocalisations, mais veulent des garde-fous en guise d'assurance de ne pas avoir à s'investir à n'importe quel prix comme par exemple un contrôle drastique des frontières. Ces États sont emmenés par le couple franco-allemand.²⁵⁶ Ils se veulent être les arbitres des débats permettant de trouver une position acceptable pour tous.

Les négociations en cours dans les couloirs européens sur ce nouveau pacte s'apparentent donc à un sac de nœuds. De fait, quand bien même un législateur en vient à trouver un accord, il sera contraint de composer avec la position de l'autre institution. La constitution de deux positions compatibles semble à l'heure actuelle relevé d'une forme de miracle. Un sentiment de lassitude et un doute grimant gagnent les acteurs politiques. Interrogées par le Sénat à l'automne dernier, Sylvie Guillaume, rapporteure fictive pour le groupe des sociaux-démocrates et Fabienne Keller pour Renew montrent de sérieuses réserves quant aux chances de voir ce projet de réforme se concrétiser.²⁵⁷

²⁵⁵ Entretien avec Damien Carême, eurodéputé (voir annexe 1).

²⁵⁶ Sénat français, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le nouveau Pacte sur la migration et l'asile*, op. cit, p. 52.

²⁵⁷ *Ibid*, p. 53.

Conclusion

Le système de Dublin fêtera donc l'année prochaine ses 20 ans dans le droit dérivé. Pourtant, l'heure ne semble pas à la célébration. Cet anniversaire est plutôt celui d'un asile européen en déperdition. La signature de la Convention de Dublin de 1990 est un formidable moment de construction européenne dans lequel les gouvernements consacrent l'interdépendance de leur pays et la solidarité entre leurs peuples. Cependant, qui aurait pu croire à l'époque que plus de 30 ans après cette signature, après deux nouveaux textes et deux projets de réformes, les dysfonctionnements de la Convention gangrèneraient encore le mécanisme de détermination de la responsabilité du traitement d'une demande d'asile en Europe ? Déconnectés et désengagés, les acteurs européens ont traversé ces années endormis dans une lubie selon laquelle les mêmes causes ne généreraient pas les mêmes effets.

Ainsi, l'avènement de Dublin II en 2003 peut être retenu comme un acte manqué des institutions européennes pour corriger l'orientation prise par la Convention. Il acte la persévérance des Européens dans une logique de responsabilité plutôt que de solidarité. La réforme de 2013, formidable investissement de temps de la part de deux législations, se solde d'un toilettage inutile. Seules Cours européennes réussissent à infléchir marginalement certaines dispositions du texte. Mais l'histoire de Dublin et de l'Europe gagne en déception avec le temps. Le naufrage de 2015 ne s'est toujours pas suivi d'effets sept ans plus tard et Dublin III semble être aujourd'hui disposé à résister à un deuxième assaut de refonte. L'incapacité de l'Union européenne à imposer une mutation sérieuse au règlement Dublin réside dans son refus à penser autrement que par la responsabilité. Il est désolant de constater que chacun de ces projets se condamne eux-mêmes à l'échec avant leur entrée en vigueur en conservant la clé de voûte délétère du mécanisme qu'est le principe de première entrée. L'ensemble des mécanismes de solidarité proposés par la Commission en 2016 et en 2022 n'ont pas la portée et la force contraignante nécessaire pour corriger l'injustice inhérente à ce système de responsabilité.

Le système de Dublin ne s'est jamais réellement imposé comme autre chose qu'un outil de gestion des flux et de sécurisation des frontières. La question des droits fondamentaux et de la protection des requérants a toujours fait l'objet d'une gestion accessoire. Les premières et principales victimes demeurent les ressortissants. Après les départs forcés

de leur pays d'origine, l'entrée dans les procédures de Dublin opère comme une double peine.

L'intervention trop faible du juge est regrettable. Lors du contentieux entre les États de Visegrad et la Commission européenne sur les plans de relocalisations d'urgence en 2015, la CJUE avait entre ses mains une occasion formidable de déclarer la solidarité non plus comme un principe mais comme une réelle obligation dont elle traquerait à l'avenir les manquements. La Cour a finalement préféré s'abstenir.

L'Europe dispose pourtant de tous les outils dont elle a besoin pour relever le défi d'une gestion efficace et humaine de l'asile et de la migration. Il est sidérant de constater qu'elle refuse de s'en saisir. Le Traité de Lisbonne permet la communautarisation de l'asile et donc de l'abandon de l'unanimité comme règle de décision. Seulement, les États s'épuisent à chercher systématiquement le consensus en matière d'asile.

À l'heure où la guerre fait rage en Ukraine, les Européens démontrent toute la force dont ils peuvent disposer lorsqu'ils décident d'agir ensemble et non pas de déléguer la charge à quelques États. Les Ukrainiens ne sont en effet pas soumis à l'application du système Dublin mais à la directive relative à la protection temporaire qui les autorise à voyager librement dans l'espace commun et à déposer leur demande auprès de l'autorité qu'ils souhaitent.²⁵⁸ La gestion des quelque 5 millions de réfugiés ukrainiens en Europe semble poser beaucoup moins de problèmes que le seul million de ressortissants de 2015.²⁵⁹ Cet épisode pourrait être un élément supplémentaire plaidant la cause de l'abolition du principe de première entrée au profit d'une liberté laissée au demandeur dans le choix de l'État dans lequel déposer sa requête.

Au-delà des prévisions proches de la politique fiction qu'il est possible de faire à chaque épisode de forte pression migratoire ou de réforme du règlement, l'histoire de Dublin et de l'asile en Europe pose la question des valeurs de cette Union et de leur place dans la construction du droit dérivé. Le piétinement répété et presque décomplexé de la solidarité entre les peuples, du principe du non-refoulement, de l'obligation du traitement d'une demande dressent le bilan d'une gestion comptable et pécuniaire de la migration en Europe qui met à mal le peu d'union politique existant entre Européens.

²⁵⁸ Tania Racho, « Ukraine : La protection temporaire, un mécanisme de réponse en cas d'afflux massif de personnes », 24/03/2022, disponible ici : <https://www.actu-juridique.fr/etrangers/ukraine-la-protection-temporaire-un-mecanisme-de-reponse-en-cas-dafflux-massif-de-personnes/>

²⁵⁹ Nations Unies, « Guerre en Ukraine : la barre des 5 millions de réfugiés franchie, selon l'ONU », 20/04/2022, disponible ici : <https://news.un.org/fr/story/2022/04/1118592>

Si, comme avait coutume de le rappeler Jean Monnet, « *L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises* », l'Europe n'a pour l'instant pas dénié apporter de solutions à la crise de l'accueil, laissant l'amère impression qu'elle s'en satisfait.

Annexes :

Annexe 1 : Entretien avec Monsieur Damien Carême, eurodéputé écologiste européen et ancien maire de la ville de Grande-Synthe.

AV : Merci beaucoup d'avoir accepté cet entretien. Je vous sais très occupé donc je suis particulièrement reconnaissant.

DC : Je vous en prie.

AV : Je vous propose de commencer directement si ça vous convient.

DC : Allons-y.

AV : Le règlement Dublin est-il un sujet sensible au Parlement ?

DC : Alors, on en parle. Surtout à la commission LIBE naturellement. Maintenant c'est un sujet comme un autre. On a régulièrement des réunions organisées pour en parler même si ça a dû être mis de côté pendant toute la période du Covid mais par exemple notre dernière réunion sur le thème était à Strasbourg, à la session d'avril. On en est à notre dixième réunion de commission depuis que la Commission européenne a présenté son texte. Et là on est à un stade de blocage depuis plusieurs rencontres. C'est-à-dire que la Commission nous a déjà présenté un texte horrible, ignoble et on bloque sur comment le modifier. Tomas Tobé, du PPE qui est le rapporteur officiel, nous propose des amendements qui viennent encore empirer le texte. Le rapport qu'il propose est affreux. Donc nous, naturellement, si vote un texte qui ne règle même pas les problèmes du règlement actuel mais qui, vient au contraire empirer la situation, c'est non merci. Donc on essaye de convaincre mais ça bloque. Tomas Tobé veut absolument faire voter son rapport mais il ne peut pas seulement se contenter du soutien de Renew. Alors il essaie de trouver des voix ailleurs. Le truc c'est que nous, entre les Verts, les sociaux-démocrates et le groupe de la Gauche, on est assez unis et solide dans notre position. Donc actuellement, il pense à aller chercher des voix vers l'extrême droite mais on sait ce que ça veut dire en termes de concessions. On risque de se retrouver avec un texte encore plus dramatique pour le respect des droits des migrants qu'auparavant. Mais Renew n'est pas vraiment d'accord avec des concessions faites à l'extrême droite. J'en discutais avec Fabienne Keller qui est la rapporteure fictif pour Renew, et elle n'est pas à l'aise avec ça. Elle n'est pas vraiment d'accord. Elle avait été rapporteur sur le rapport d'évaluation

qu'on avait fait et on était tous relativement d'accord pour dire que le système actuel déconnaît sérieusement. Je ne pense pas qu'elle se retrouve tant que ça dans la proposition de la Commission et encore moins dans le rapport de Tomas Tobé. Donc voilà, d'où la situation de blocage. Et sincèrement je ne vois pas comment on va s'en sortir.

AV : Donc vous et vos alliés au Parlement, rejetez totalement le texte proposé par Von der Leyen ?

DC : Mais oui, totalement. Ce texte ne s'attaque à aucun problème que génère le règlement actuel. Pire, il prétend créer de la solidarité mais il crée ce que j'ai envie d'appeler un mécanisme de non-solidarité. Parce que ce qu'ils appellent solidarité dans le texte c'est la prise en charge des retours. Mais le sujet n'est absolument pas là. En gros, on va se retrouver avec un système où une personne qui arrive en Grèce ou en Italie depuis la Syrie, va vouloir faire sa demande en Allemagne mais on va lui dire non. Puis, cette personne sera ramenée en Turquie ou je ne sais où par la Suède. C'est totalement absurde et ça ne traite pas du vrai sujet qu'est le partage des charges. Il n'y a aucune solidarité là-dedans. Et puis c'est comme ça sur tous les autres textes qui concernent l'asile. Rien n'avance. Sur la directive procédure tout est bloqué également. Les négociations sur les six ou cinq textes du RAEC sont toutes dans un stade de blocage actuellement. Parce qu'encore une fois, si c'est faire une réforme pour faire une réforme mais sans rien changer ou pour empirer la situation des migrants, c'est sans moi. J'espère qu'on y arrivera d'ici à 2024 mais ça va être très compliqué.

AV : Comment évaluer vous la place de la solidarité dans le système actuel ?

DC : Mais il n'y a aucune solidarité dans le système actuel et aucune volonté qu'il n'y en ait. On est dans une situation où on sait très bien que ce sont une minorité d'États du sud déjà pauvres qui doivent tout assumer. Et tant que le critère de premier entrée sera présent on en restera là. Si on veut vraiment de la solidarité il faudrait déjà commencer par remettre en question ce système-là. Et ce n'est pas ce qu'on voit. Nous on veut la suppression de ce critère. Mais, allez savoir pourquoi, alors que les traités nous le permettent, l'Europe a toujours voulu l'unanimité. On n'aura jamais l'unanimité, il faut arrêter avec ça. Et puis avoir l'unanimité c'est trouver un terrain d'accord avec des Orban entre autres. Ce sont des gens qui ne respectent même pas l'Etat de droit, même pas le droit européen alors qu'ils ont demandé à nous rejoindre il n'y a pas si longtemps que ça,

donc naturellement ils ne se soucient pas de respecter les droits des migrants et les droits fondamentaux. Moi ça me sidère de voir autant de mes collègues se soucier aussi peu du respect des droits fondamentaux.

AV : Comment expliquez-vous que les Européens s'imposent l'unanimité alors que les traités les autorisent à statuer à la majorité qualifiée sur ce sujet ?

DC : Sincèrement ? Je n'en ai aucune idée. Bon ils doivent avoir leurs raisons. Allé, je vais me faire l'avocat du diable et dire que peut-être, ils se disent que s'ils votent à 22 un texte avec une réelle solidarité contraignante, sans la Hongrie, sans la République Tchèque, sans la Pologne, et bien ils devront assumer la charge seulement entre eux. C'est peut-être ça mais sincèrement je ne sais pas. De toutes façons, ces pays-là n'assument déjà aucun partage et ne veulent pas entendre parler de solidarité donc je ne vois pas l'intérêt de cette stratégie.

AV : Donc pour vous, quand Von der Leyen a annoncé vouloir « abolir Dublin », elle ne remplit pas du tout son objectif avec ce texte ? Quelle a-été votre réaction à l'écoute de discours ? Vous y avez cru ?

DC : De la composition de la Commission je savais qu'il ne fallait pas s'attendre à grand-chose mais je me suis dit que je leur laissais le bénéfice du doute. Effectivement, une fois qu'on avait reçu le texte, le peu d'espoir est retombé. C'est comme avec le Green deal, l'Europe est spécialiste des grandes annonces mais une fois qu'on regarde les textes proposés, on termine souvent déçus.

AV : Tant qu'on garde le critère de première entrée, on ne peut pas parler de fin du système de Dublin ?

DC : Oui, voilà. Le nom de Dublin est essentiellement associé juridiquement à ce critère. On ne peut pas parler d'abolition de Dublin et annoncer clairement dans le texte que le critère de premier entrée sera conservé comme tel.

AV : On peut noter quelques avancées tout de même. Sur le critère familiale, il me semble qu'il y a l'élargissement aux frères et sœurs par exemple.

DC : Oui, autant dire rien du tout. Enfin on est preneurs mais pour nous il est impossible de s'en contenter. Les migrants devraient être en mesure de pouvoir présenter leur demande où ils le souhaitent. C'est ce critère qui crée des mouvements secondaires et qui fait qu'on se retrouve à devoir gérer des situations comme celle à laquelle j'ai eu affaire quand j'étais maire de Grande Synthe. On était une ville d'à peine plus de 20 000 habitants et nous avions à gérer plus de 3 000 migrants sur notre espace. Nous l'avons fait, et nous avons réussi. La situation a été bien mieux gérée qu'ailleurs. On a travaillé avec les associations, avec volontarisme et humanité et comme par hasard, ça se gère bien mieux comme ça. On a pris le temps de bien expliquer la situation aux habitants et les gens comprennent très bien quand on fait cet effort. Il y a eu un mouvement solidaire et humanitaire inédit.

AV : Vous n'aviez reçu aucune aide de la part de l'Etat ou de l'Europe dans cette épreuve ?

DC : Rien. Rien, l'État a été totalement absent. Et puis l'Europe n'a pas de programme prévu pour indemniser directement et ponctuellement les collectivités territoriales. D'ailleurs, l'argent est toujours dur à suivre. Sur l'Ukraine par exemple, toutes ces villes qui organisent des levées de fonds, elles envoient l'argent à un service du ministère des affaires étrangères mais après c'est compliqué de savoir précisément ce qu'ils en font.

AV : Pour réformer Dublin, un mécanisme de solidarité comme proposé par le Parlement au texte de Juncker vous semble pertinent ? Le fameux « mécanisme d'équité correcteur » ?

DC : Alors, nous le mécanisme proposé par Juncker on ne le jugeait pas assez ambitieux. Mais même ça, vous avez remarqué qu'ils ne l'ont pas retenu pour le texte de 2020. Enfin, à cette époque je n'étais pas encore eurodéputé mais je suivais la situation de près. Les députés avaient proposé un mécanisme beaucoup plus efficace. On prenait en compte le PIB, la population et le ratio avec le nombre de réfugiés déjà présents légalement sur territoire et on déterminait à chaque fois les quatre Etats membres qui avait le ratio le plus bas et les demandeurs demandaient l'asile dans un Etat membre de ce choix. C'était solidaire, efficace, une solution européenne équitable. En plus, ça réglait également les grandes angoisses qui sont à l'origine de Dublin, à savoir les mouvements secondaires. Ce qu'ils ne comprennent pas c'est que tant qu'on empêchera les migrants de faire la

demande là où ils veulent la faire, on a aura des mouvements secondaires. Le Conseil, avec cette lubie de vouloir son consensus à balayer ça d'une main.

AV : On a traversé une année avec de multiples bouleversements qui ont remis le sujet des politiques migratoires européennes au cœur du débat. Je pense à l'Afghanistan en août, à la frontière polonaise avec la Biélorussie à l'automne et maintenant la diaspora ukrainienne à cause du conflit. Est-ce que ces épisodes ont exercé une influence sur les négociations ?

DC : Avec ces différents événements, on a parlé de tout mais pas de Dublin. On a parlé défense, énergie etc... Mais Dublin n'est jamais venu au cœur des réunions. Donc, ça n'a eu aucun impact. En revanche, il faut s'y préparer : si les Polonais sont actuellement en train de dire qu'ils s'occupent de tous les ukrainiens, qu'on n'a pas besoin de les aider, c'est justement pour conforter leur prochaine position quand la question de la solidarité fera son retour dans la politique de l'asile en Europe. Ils ont déjà prévu de dire qu'eux ils ont assumé les ukrainiens tout seul et que donc ils ne voient pas pourquoi ils devraient être mis à contribution maintenant.

AV : Bon, et bien écoutez je crois que nous avons fait le tour. Vous avez quelque chose à ajouter ou une question que vous aimeriez aborder ?

DC : Non, on plutôt fait un bon tour d'horizon. Si c'est bon pour vous, c'est bon pour moi.

AV : Et bien je vous remercie pour cet échange. C'était passionnant. Je renouvèle mes remerciements pour m'avoir accordé un peu de votre temps. Beaucoup de députés ne sont même pas embêtés à répondre à mes mails donc je vous suis très reconnaissant d'avoir rendu cet entretien possible.

DC : Mais je vous en prie, j'estime que ça fait partie de notre boulot. Bonne journée à vous et bon courage pour la suite de votre travail.

Annexe 2 : Entretien avec Monsieur Stephanos Stavros, juriste, spécialiste des droits fondamentaux.

À la demande de l'intervenant, l'entretien n'a pas été enregistré. Voici donc un compte rendu de l'échange.

Stephanos Stavros est juriste, spécialiste de la question migratoire et des droits de l'Homme. Il a notamment travaillé pour le gouvernement grecque et au Conseil de l'Europe. Aujourd'hui juriste indépendant, il continue d'intervenir auprès d'ONG d'aide aux migrants pour les accompagner notamment sur des recours auprès des Cours européennes.

Auparavant, il existait au Conseil de l'Europe deux comités gouvernementaux qui intervenaient dans le domaine des réfugiés. Composés d'experts nationaux, ces deux comités rapportaient leurs travaux au Comité des Ministres, organe exécutif du Conseil. Un comité intervenait sur l'asile, l'autre sur la migration. Il y avait donc une distinction ici qui n'était pas faite du côté des institutions de l'Union. Ces deux comités ont finalement été supprimés en faveur d'une approche plus transversale du sujet mobilisant l'ensemble des comités.

L'approche du Conseil a toujours été celle des droits de l'Homme, ne possédant pas de compétence directe en matière d'asile et de migration. C'est la Cour européenne des droits de l'homme qui veille à au bon respect du droits des migrants.

L'intervention du Conseil est beaucoup plus vaste que ce que l'on peut imaginer. Il existe une constellation d'organes internes qui étudie les situations toujours selon un domaine bien précis. Parmi eux : le comité contre la torture dont les experts visitent l'ensemble des lieux de détention pour migrants en Europe ou encore le comité des droits sociaux qui s'assure que les droits des requérants est correctement appliqué. Le Conseil génère aussi d'importantes contributions juridiques comme la Convention d'Istanbul contre les violences faites aux femmes, ratifiée par presque l'ensemble des États européens. Le texte consacre tout une partie à la situation des femmes et enfants en exil et impose aux États signataires de nouvelles obligations pour notamment les protéger des trafics.

Selon Monsieur Stavros, la Grèce ne s'est jamais sérieusement donnée les moyens de bâtir un système d'accueil digne des engagements qu'elle a signés. À ce titre, il regrette que le Conseil de l'Europe craigne parfois d'exercer sa pleine autorité sur ces États. Les exemples de jurisprudences efficaces seraient trop peu nombreux. Il se demande pourquoi l'arrêt MSS d'ailleurs n'a pas été renversé depuis. Des efforts ont été faits par la Grèce qui pourraient justifier le retour à la légalité des procédures de Dublin à destination de la Grèce. Il pourrait y avoir une instrumentalisation de l'arrêt. La perpétuation de son fonctionnement peut éventuellement arranger l'ensemble des États pour le moment.

Concernant le règlement actuel, Dublin III, Monsieur Stavros reconnaît quelques améliorations minimales par rapport à son prédécesseur. Mais le principe du premier guichet est très intéressant à étudier. Par exemple : est-ce que ce principe s'applique aux visas ? Autrement dit, est-ce qu'un ressortissant libanais qui veut demander l'asile en Europe, peut choisir entre la demande faite d'un permis de séjour auprès de l'ambassade allemande, suisse ou italienne de Beyrouth ? La Cour de Justice de l'Union a été amenée à statuer et a rappelé que ce principe ne s'applique pas aux visas. En effet, le contraire voudrait dire que les demandeurs auraient désormais le choix de l'administration en charge de leur dossier.

Sur la crise des migrants, Monsieur Stavros reconnaît que la Grèce était au départ peu défendable tant elle avait laissé, voire même orchestré, le mouvement des flux à travers son territoire, sans même s'assurer de qui entrait dans l'espace de libre circulation. Il comprend ainsi la crise de confiance qui est née de cet épisode. Pour lui, il y avait même une crise du sérieux du côté grec à ce moment-là. Cependant, il maintient que sans solidarité effective aucun système ne pourra réellement s'appliquer sur le long terme.

Bibliographie

❖ Doctrine

ANCELIN JULIEN, « Le principe de non-refoulement et l'Union européenne à l'épreuve de la crise syrienne », *Études internationales*, vol. 49, no 2, 2018, pp. 355–389.

BALLEIX CORINE, « Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, no 434, 2017, 7 p.

BARBOU DES PLACES, SÉGOLÈNE, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, 2004, 33 p.

BRICE-DELAHOUE CLAIRE, « Les évolutions du régime d'asile européen commun. Des évolutions en forme de paradoxe : entre protection renforcée et mise à distance progressive des prétendants à l'asile », L'Académie des sciences morales et politiques éd., *Annuaire français de relations internationales*, Éditions Panthéon-Assas, 2021, pp. 175-188.

BRINA ALDO, « Crève Dublin, crève ! », *Le Courrier*, 18 septembre 2020, <https://lecourrier.ch/2020/09/18/creve-dublin-creve/> (Consulté le 30/05/2022).

CHAIGNEAU CLÉMENTINE, *L'espace de Justice, Liberté et Sécurité Du programme de Tampere (1999-2004) au programme de Stockholm (2010-2014)*, Pour la solidarité, coll, « Working paper », 2010, 18 p.

CHASSIN CATHERINE-AMELIE, « La crise des migrants : l'Europe à la croisée des chemins », *Revue Europe*, no 3, 2016.

CASTILLO JUSTINE, « L'interprétation constructive de la clause humanitaire comme critère pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile », 08/01/2013, <https://revue-jade.eu/article/view/305> (Consulté le 12/04/2022)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les activités de l'unité centrale d'EURODAC en 2009*, Bruxelles, 2010, COM(2010)415 final, 29 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport sur l'évaluation du système de Dublin*, Bruxelles, 2007, COM(2007) 299 final, 13 p.

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, « Bâtir une Europe de l'asile : à quel prix ? », 2008, 15 p.

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, « Peu de résultats dans le domaine de la protection des réfugiés, beaucoup de mesures pour renforcer le contrôle des flux migratoires », 18/01/2001, <http://coordination-asile-cfda.fr/article22.html#La-Convention-de-Dublin-et-EURODAC> (Consulté le 28/04/2022).

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, « Politique européenne d'asile : état des lieux et inquiétudes de la CFDA » 17/06/2003, disponible ici : <http://coordination-asile-cfda.fr/article40.html#Responsabilisation-d-un-Etat-membre> (Consulté le 28/04/2022).

ERRERA ROGER, « La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, no 74, 2008, pp. 347-381.

ESTERVEEN GERT, « La réforme du droit d'asile : la « vision » du HCR », *Les réformes du droit de l'asile dans l'Union européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, vol. 11, 2019, pp. 41-45.

EUROSTAT, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014 », *Issue number 3/2015*, 2015, 25 p.

FARIA CLAUDIA, *The Dublin Convention on asylum: between reality and aspirations*, Maastricht, European Institute of public administration, 2001, 384 p.

FRANCE TERRE D'ASILE, *Rapport final, Projet transnational Dublin : réseau transnational de conseil et d'assistance pour les demandeurs d'asile placés sous procédures Dublin, 2011*, 121 p.

FRANCE TERRE D'ASILE, « Migration : mettre fin à la « loterie de l'asile » en Europe », 2012, <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites-choisies/migration-mettre-fin-a-la-loterie-de-lasile-r-en-europe> (Consulté le 16/05/2022)

GAZIN FABIENNE, « Du bon emploi du règlement Dublin II sur la détermination de l'Etat européen responsable d'une demande d'asile : quand l'affaire N.S du 21 décembre 2011 remet à l'honneur les valeurs européennes essentielles », *Revue Europe*, no 3, 2012.

GAZIN FABIENNE et HAGUENAU-MOIZARD CATHERINE, *Les réformes du droit de l'asile dans l'Union européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. « Annales de la faculté de droit de Strasbourg », 2019, 162 p.

GUENEBEAUD CAMILLE et LENDARO ANNALISA, « Mettre le feu aux poudres ou passer inaperçu ? Stratégies de résistance à Lampedusa et à Calais », *Cultures et Conflits*, 2020, vol. 117, no 1, pp. 79-96.

GUIRAUDON VIRGINIE, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, vol. 31, no 31, pp. 7-32.

HRUSCHKA CONSTANTIN, « Dublin est mort ! Longue vie à Dublin ! La proposition de réforme du 4 mai 2016 de la Commission », 20/05/2016, <http://www.gdr-elsj.eu/2016/05/20/asile/5044/> (Consulté le 22/05/2022).

JULIEN-LAFFERRIERE, FRANÇOIS, « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société*, vol. 116, no 2, 2008, pp. 59-71.

LABAYLE HENRI, « La crise de la politique commune d'asile dans l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, no 367, 2017, 11 p.

LA CIMADE, *Droit d'asile : les gens de « Dublin II » Rapport d'expérience Parcours juridiques de demandeurs d'asile soumis à une réadmission selon le règlement Dublin II*, 2008, 52 p.

LA CIMADE, *Rapport règlement Dublin : la machine infernale de l'asile européen*, 2019, 63 p.

LA CIMADE, *Rapport : Dubliné-e-s en rétention. Des demandeur-se-s d'asile privé-e-s de leurs droits par une politique d'éloignement à tout prix*, 2019, 48 p.

LAMORT SARAH, *L'Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, Partage du savoir, 2016, 217 p.

LEBOEUF LUC, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Anthemis, 2016, 470 p.

LE ROY THIERRY et ROUILLEAULT DELPHINE, « Le "Pacte sur la migration et l'asile" privilégie une approche sécuritaire au détriment d'un accueil digne des demandeurs d'asile », 25/05/2021, <https://www.france-terre-asile.org/la-presse-en-parle/communiqués-de-presse/tribune-le-pacte-sur-la-migration-et-l-asile-privilegie-une-approche-securitaire-au-detriment-d-un-accueil-digne-des-demandeurs-d-asile> (Consulté le 31/05/2022).

LOUETTE JEAN BAPSTISTIEN, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1586-1587, no 1-2, 1998, pp. 1-52.

MAIANI FRANCESCO, « Le rapport du Parlement européen sur la réforme du système Dublin : une proposition audacieuse mais pragmatique ? – EU Immigration and Asylum Law and Policy », *Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI)*, Université de Lausanne, 2018 <https://eumigrationlawblog.eu/le-rapport-du-parlement-europeen-sur-la-reforme-du-systeme-dublin-une-proposition-audacieuse-mais-pragmatique/> (Consulté le 28/05/2022).

MARINHO CLOTILDE, *The Dublin Convention on asylum: its essence, implementation and prospects*, Maastricht, European Institute of public administration, 2000, 413 p.

MARINHO CLOTILDE, *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam. A First Assessment*, Maastricht, European Institute of public administration, 2001, 132 p.

MESTRE CHRISTIAN, « Migrants et sécurité de l'Europe », dans *Transformations et résilience de l'Etat. Entre mondialisation et intégration*, Editions A. Pedone, 2020, pp. 399-412.

MONAR JORG, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les Etats membres », *Revue française d'administration publique*, vol. 129, no. 1, 2009, pp. 15-34.

MUIR WATT HORATIA, « Désastre humanitaire et droit international privé : de la jungle de Calais au labyrinthe de Dublin », *Revue critique de droit international privé*, Dalloz, no 2, 2016, pp. 345-351.

OFFICE DES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE, *Le CESE : un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, 2011, 45 p.

PARISI CHIARA, « L'élaboration et l'externalisation de la politique d'asile dans l'Union européenne : difficultés et enjeux », *Extraterritorialité et Migrations*, Société française pour le droit international, 2019, 16 p.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*, 2020, 33 p.

PEERS STEVE, « EU Law Analysis: The Organisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals », 06/05/2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-organisation-of-eu-asylum-law.html> (Consulté le 25/05/2022).

PILLANT LAURENCE, « En Grèce, une crise migratoire chronique », *Plein droit*, vol. 111, no 4, 2016, 6 p.

POLLET KRIS, « All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections – EU Immigration and Asylum Law and Policy », *European Council for Refugees and Exiles*, 2019, <https://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/> (Consulté le 28/04/2022).

POULY CHRISTOPHE, « L'EUROPÉANISATION DU DROIT D'ASILE : 2003-2016 », *Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales*, no 165, 2016, pp. 107-124.

PRINSON MARIE-LAURE, « Union Européenne : abolition du règlement de Dublin », *Civitas Europa*, no 45, 2020, pp. 425-430.

RODIER CLAIRE, « Externaliser la demande d'asile », *Plein Droit*, no 105, juin 2015, pp. 10-13.

ROGAL ANDREAS, « MEPs clash over new EU asylum and migration proposals », 2021: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-clash-over-new-eu-asylum-and-migration-proposals> (Consulté le 31/05/2022).

SÉNAT FRANÇAIS, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur le nouveau Pacte sur la migration et l'asile*, 2021, 66 p.

TASSIN LOUISE, « Accueillir les indésirables. Les habitants de Lampedusa à l'épreuve de l'enfermement des étrangers », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, Belin, 2014, vol. 3, no 93, pp.110-131.

TEULE CATHERINE, « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, vol 114, no. 3, 2017, pp. 23-26.

TIBERGHIE FRÉDÉRIC, « Europe, droit d'asile et crise migratoire », *Après-demain*, vol. 39, no 3, 2016, pp. 7-9.

TINIÈRE ROMAIN, « L'externalisation des contrôles migratoires et les juridictions européennes – 2^{ème} partie », *Revue des droits et des libertés fondamentaux*, no 9, 2012, <http://www.revuedlf.com/droit-ue/lexternalisation-des-contrôles-migratoires-et-les-juridictions-europeennes-2eme-partie/> (Consulté le 01/05/2022).

VACHET MARIE-SOPHIE, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme*, no 13, 2018, 17 p.

VIGNON JEROME, DE BROUWER JEAN-LOUIS, « Nouveau Pacte pour la migration: une proposition équilibrée à approfondir », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Blogs post n°200928, 2020, 6 p.

WEIL PATRICK et AURIEL PIERRE, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2018, 11 p.

❖ Actes législatifs

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, *Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000*, pp 19-62.

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>

Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes.

Position 5/2013 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), adoptée le 06/06/2013, (2013/C 177 E/01).

Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, COM(2001)0447 final, 2001.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), COM(2008) 820.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM(2016) 270 final, Bruxelles, 2016.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»].

Règlement 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, 2000.

Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 2003.

Règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 2013.

Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (COM(2001) 447 - C5-0403/2001 - 2001/0182(CNS)).

Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans

l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 2009, COM(2008)0820 – COD/2008/0243.

❖ **Jurisprudences**

CEDH, 7 mars 2000 , *Ti contre Royaume-Uni*, 43844/98,

CEDH, 21 septembre 2011, *M. S.S. c. Grèce et Belgique*, [GC] - 30696/09.

CEDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 27765/09.

CJUE, 21 décembre 2011, *NS c. SSHD*, C-411/10 et *MEea*, C-493/10.

CJUE, 6 novembre 2011, *Gde chbre*, , *K c. Bundesasylamt*, C-245/11.

Table des matières

Introduction	2
Chapitre 1 : De son entrée dans le droit dérivé à sa première réforme, Dublin place l'Europe dans une impasse face aux enjeux de l'asile et de la migration	13
Section 1 : L'entrée controversée de Dublin II dans le droit dérivé.....	14
A- L'opportunité de mise à jour des acquis de la Convention en débat.....	14
B- À la découverte du règlement Dublin II	18
C- Une réception sceptique	20
Section 2 : Le prophétique échec de Dublin II.....	24
A – L'offensive des Cours européennes, l'application de Dublin II à l'épreuve du droit	24
B – La bataille pour Dublin III (2008-2013) : l'intervention d'une constellation d'acteurs .	28
C – Dublin III ou le coup d'épée dans l'eau	36
Chapitre 2 : En quête d'un mécanisme solidaire, les européens à l'assaut de Dublin	42
Section 1 : 2015 ou le bigbang inachevé de Dublin	43
A - Dublin emmené par une vague migratoire exceptionnelle	43
B – Le projet Dublin IV dans l'impasse	50
Section 2 : En finir avec le système de Dublin, l'impossible réforme ?.....	58
A - Une projet qui n'a d'abolition que le nom	59
B – Un scénario <i>bis repetita</i> ?	65
Conclusion.....	70
Annexes :	73
Bibliographie	80