

L'EVOLUTION DU REGIME D'ASILE EUROPEEN COMMUN ET SA CONFORMITE AUX DROITS FONDAMENTAUX

Deborah TEBOUL¹

Lex electronica, vol. 15.3 (printemps/Spring 2011)

Résumé.....	3
Introduction.....	4
I. La construction du régime d'asile européen commun	5
A. Les différentes étapes de la mise en place du régime d'asile européen commun	5
1. Accord de Schengen	5
2. La Convention de Dublin.....	6
3. Traité d'Amsterdam	6
B. Le régime mis en place par le règlement Dublin II.....	8
1. Evolution depuis la convention de Dublin.....	8
2. Fonctionnement du régime mis en place par le règlement Dublin II.....	8
II. La remise en question de ce régime par la CrEDH : l'arrêt M.S.S.....	10
A. La condamnation de la Grèce : remise en cause des postulats du règlement Dublin II	11
B. La condamnation de la Belgique : la fin de Dublin II?.....	12
III. Proposition de la Commission : le paquet asile	14
A. Objectif du paquet asile	15
B. La refonte des directives	16
1. Directive accueil	16
2. Directive procédure.....	17
3. Directive qualification	18

¹ Candidate à la maîtrise, Faculté de droit, Université de Montréal. Cet article a reçu le second prix du concours sur les relations extérieures de l'Union Européenne organisé par la Chaire Jean Monnet en droit de l'Union Européenne et le Centre de recherche en droit public en avril 2011

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

C.	La révision du « système de Dublin » : les règlements de Dublin II et Eurodac....	18
D.	Création d'institution : le Bureau européen d'appui en matière d'asile	20
	Conclusion	21
	Bibliographie.....	24
	Textes internationaux.....	24
	Textes communautaires	24
	Ressources internet	26

Résumé

Le régime d'asile européen commun se construit en Europe depuis les années 1980. Cette construction s'avère difficile à cause des enjeux politiques et économiques qui y sont rattachés et parce qu'une politique d'asile a des répercussions importantes sur les droits de l'homme. De plus, les Etats Membres étant tous partis à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le régime d'asile doit donc être en conformité avec cet instrument.

Récemment, cette construction a été remise en question par un arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a mis en avant les lacunes des instruments faisant partie de ce régime et leurs non compatibilités avec les droits fondamentaux défendus par la Convention.

La Commission Européenne, dans le cadre de la deuxième phase de construction du régime d'asile européen commun, a alors proposé de faire évoluer la législation communautaire dans ce domaine mais nous verrons que ces changements tout en ayant des aspects positifs ne parviennent pas à rendre ce régime d'asile protecteur des droits fondamentaux chers à l'union européenne.

Introduction

L'asile est la protection qu'accorde un Etat à une personne, le réfugié, en l'admettant sur son territoire pour lui permettre d'échapper aux risques auxquels elle est exposée dans son pays d'origine. Cela offre ainsi une protection à chaque personne « *qui, 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, du fait de cette crainte, ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* »².

Ce droit d'asile, bien qu'ayant grandement évolué, a toujours existé. Autrefois il était plutôt le fait d'autorités religieuses, il est perçu aujourd'hui comme un droit appartenant à l'Etat. Le droit d'asile est une question de souveraineté nationale et l'acceptation d'un réfugié ne peut, à priori, dépendre que du choix d'un Etat. Il n'existe donc pas un droit à l'asile. Certains Etats peuvent aussi décider de mettre en place une politique d'asile commune. Ainsi en Europe, une coopération intergouvernementale en matière d'asile s'est développée et s'est peu à peu communautarisée devenant une question supranationale, l'objectif étant aujourd'hui de créer un régime d'asile européen commun (RAEC).

Le phénomène de l'asile pose de gros problèmes de sauvegarde des droits de l'homme. Notamment parce que certains Etats adoptent des politiques restrictives de définition du réfugié et donc refusent l'entrée de leur pays. Certains instruments internationaux ont donc été créés afin de renforcer la protection de ces personnes. Un de ces instruments est la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Ce texte est particulièrement important car il offre aux particuliers la possibilité de faire un recours devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) afin de faire valoir leurs droits protégés par la Convention.

² Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954. Chapitre I Article 1 : définition du terme de réfugié. En ligne : http://www.cgra.be/fr/binaries/Convention%20de%20Gen%C3%A8ve_tcm126-9239.pdf

Dans le développement de la politique mis en place par l'Union Européenne, il est alors intéressant de voir si les principes défendus par la CEDH sont toujours respectés ? Il faut analyser si cette communautarisation de l'asile ne se fait pas au détriment des droits de l'homme.

Pour répondre à cette question nous allons tout d'abord présenter les grandes étapes de la construction du RAEC, et en particulier du règlement Dublin II qui est au cœur de cette construction, puis nous verrons comment ce régime a été remis en question par un arrêt de la CrEDH du 21 janvier 2011. Enfin nous analyserons les évolutions qui sont en train d'être réalisées dans la construction du RAEC à la lumière de l'analyse que nous aurons effectué.

I. La construction du régime d'asile européen commun

A. Les différentes étapes de la mise en place du régime d'asile européen commun

L'idée d'un RAEC n'est pas récente. Cela a débuté dans les années 1980, lorsque les Etats Membres étaient confrontés à un afflux massif de demandes d'asile, ils craignaient alors que leurs procédures d'asile soient détournées au profit d'une migration économique. Une coopération entre Etats Membres a alors commencé, le prélude du RAEC s'est donc fait hors des structures formelles de la communauté.

Le but de la coopération était alors d'éviter que les disparités des régimes d'asile existants entre Etats Membres favorisent la pratique « d'asylum shopping » qui consiste à demander l'asile dans différents pays après avoir été débouté et cela jusqu'à satisfaction ou à choisir le pays avec la législation la plus favorable pour établir sa demande.

Cette coopération s'est donc construite en plusieurs étapes que nous allons étudier.

1. Accord de Schengen

L'accord de Schengen³ a été la première étape de ce processus de réflexion et de rapprochement des législations. Le 14 juin 1985, cinq états, l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays Bas signent l'accord de Schengen qui vient abolir les

³ Accord 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.

frontières entre ces Etats et crée alors une frontière extérieure unique. Cinq ans plus tard, le 19 juin 1990 une convention d'application est venue compléter l'accord⁴. Des règles et des procédures communes sont alors appliquées dans le domaine des visas, des demandes d'asile et des contrôles aux frontières. Par ailleurs, afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires sont renforcées. Un exemple de cette coopération est le système SIS, « système d'information Schengen », qui permet d'échanger des informations sur des personnes ou des objets pour plus de sécurité aux frontières extérieures.

2. *La Convention de Dublin*

La convention de Dublin⁵ du 16 juin 1990 constitue la deuxième étape de cette construction. Cette convention a eu pour objet principal de déterminer l'Etat devant être responsable de la demande d'asile. Et ceci afin qu'une demande ne soit traitée qu'une seule et unique fois, éviter ainsi les fraudes et rationaliser la procédure. Ce système prévoit que l'Etat compétent pour traiter une demande d'asile est soit l'Etat avec lequel le requérant a le plus de liens, familiaux par exemple, soit l'Etat par lequel le demandeur a franchi la frontière extérieure de l'Union Européenne. Cette convention a été ratifiée par douze Etats Membres et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Elle s'est alors substituée au chapitre VII de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

3. *Traité d'Amsterdam*

On a assisté par la suite à un changement de dynamique avec le traité d'Amsterdam⁶ qui introduit un titre IV relatif aux "visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes".

⁴ 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 du 19 juin 1990. En ligne :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):FR:HTML)

⁵ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats Membres des Communautés européennes du 16 juin 1990, entrée en vigueur le 01 septembre 1997. En ligne :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819(01):FR:HTML)

⁶ Traité d'Amsterdam du 02 octobre 1997 modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes. Entrée en vigueur le 01 mai 1999 En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>

Le traité d'Amsterdam transfère ainsi la politique d'asile du "troisième pilier", celui de la coopération intergouvernementale, au "premier pilier" communautaire. L'Union Européenne prend donc en main la politique de l'asile afin d'arriver à une véritable harmonisation des régimes.

Le traité d'Amsterdam prévoit alors l'adoption de normes minimales relatives à l'asile dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

Dans ce cadre différents instruments communautaires vont être créés :

- en janvier 2003, la directive « accueil »⁷ qui va garantir des standards minimaux pour l'accueil des demandeurs d'asile en matière de logement d'éducation de santé etc.,
- en avril 2004, la directive « qualification »⁸ qui va prévoir les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir bénéficier du statut de réfugiés et les droits qui y sont alors attachés,
- et enfin en décembre 2005, la directive « procédure »⁹ qui prévoit des garanties concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié ainsi les Etats Membres devront garantir un examen individuel impartial et objectif de la demande d'asile.

L'asile est donc devenu un sujet sur lequel les Etats ont perdu de plus en plus de pouvoir, aujourd'hui passé au niveau communautaire. On peut toutefois tempérer cette analyse, le plus petit dénominateur commun ayant été choisi comme base de cette législation.

Nous allons maintenant nous concentrer sur un autre de ces textes, qui est au cœur du mécanisme mis en place dans le cadre du RAEC : le règlement Dublin II.

⁷ Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>

⁸ Directive 2004/83/CE 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. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:FR:PDF>

⁹ Directive 2005/85/CE du 01 décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membres. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>

B. Le régime mis en place par le règlement Dublin II

1. Evolution depuis la convention de Dublin

Le règlement Dublin II¹⁰ est venu remplacer et rénover la convention de Dublin. En effet, il a été constaté que le premier système mis en place ne fonctionnait pas. Tout d'abord parce que dans les faits il était très dur de déterminer quel était l'Etat par lequel était entré le demandeur d'asile et ensuite parce que les délais dans lesquels les Etats pouvaient mettre en marche la procédure de Dublin étaient longs et pouvaient laisser perdurer des situations de séjours irréguliers.

Le règlement Dublin II remplace alors la convention de Dublin mais repose sur les mêmes objectifs : déterminer l'Etat responsable de l'étude de la demande d'asile afin d'éviter les demandes multiples. Il reprend les mêmes règles en déterminant que l'Etat responsable sera celui avec lequel le demandeur aura le plus de liens ou l'Etat par lequel le demandeur est entré en premier sur le territoire européen. Mais il y ajoute des dispositions voulant rendre le régime plus efficace et donc plus utilisé. Tout d'abord un délai de cinq mois a été prévu pour que les Etats fassent la demande de renvoi vers un autre Etat Membre, ou ils deviennent eux même responsables de cette demande¹¹.

De plus, pour déterminer la frontière par laquelle le ressortissant de pays tiers est entré sur le territoire de l'Union Européenne, une base de données a été mise en place. Cette base de données, appelée le système Eurodac¹², regroupe les empreintes digitales des demandeurs d'asile et permet de déterminer avec certitude l'Etat Membre compétent.

2. Fonctionnement du régime mis en place par le règlement Dublin II

Pour que ce régime fonctionne et soit conforme aux principes de droits de l'homme partagés par les Etats Membres, il a été nécessaire de le faire reposer sur deux principes.

Ces deux principes sont que :

¹⁰ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat Membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats Membres par un ressortissant d'un pays tiers. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FR:PDF>

¹¹ Idem Chapitre 3 article 10.

¹² Règlement (CE) n° 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. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:FR:HTML>

- les Etats Membres respectent tous le principe de non-refoulement prévus par la convention de Genève.

Ce principe, prévu à l'article 33 de la Convention de Genève, interdit l'expulsion et le renvoi d'une personne dans des États « où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »¹³

- le deuxième principe est que les Etats Membres sont considérés comme des pays sûrs pour les ressortissants de pays tiers.

Cette notion de pays sûrs permet normalement de déterminer les pays dans lesquels le demandeur d'asile est en sécurité et dans lesquels il pourra voir sa demande examinée selon les procédures déterminées par la convention de Genève.

Les Etats Membres de l'Union Européenne sont automatiquement considérés comme des pays sûrs.

Ces deux principes permettent à un Etat qui ne veut pas examiner une demande d'asile de renvoyer le ressortissant de pays tiers vers l'Etat Membre responsable selon la procédure établie par le règlement Dublin II en présumant que cette personne ne sera pas arbitrairement renvoyée vers son pays d'origine alors qu'elle pourrait y être en danger et que sa demande sera examinée conformément aux différents instruments communautaires mis en place.

Ces différentes étapes ont eu pour but de créer un système efficace de l'asile, un système plus économique mais aussi plus respectueux des droits de l'homme en permettant une réponse rapide et des conditions d'accueil décentes. Or en faisant un état de la situation en Europe aujourd'hui, nous pourrions voir que ce système a en partie échoué et a au contraire contribué à créer des situations de violations des droits fondamentaux.

Pour démontrer cela, nous allons nous appuyer sur un arrêt de la CrEDH qui nous permet de conclure que le système d'asile tel que pratiqué aujourd'hui ne permet pas de respecter les principes sauvegardés par la CEDH.

¹³ Convention de Genève Op cit note 1 p5. Chapitre 5 Article 33 : Défense d'expulsion et de refoulement.

II. La remise en question de ce régime par la CrEDH : l'arrêt M.S.S

La CrEDH a eu, à différentes reprises, l'occasion de se pencher sur le système d'asile en Europe mais l'arrêt M.S.S du 21.01.2011¹⁴ a une importance particulière par sa remise en question des fondements du REAC.

Un ressortissant afghan, appelé ici M.S.S, a quitté l'Afghanistan pour arriver en Grèce le 7 décembre 2008. Ses empreintes sont relevées et enregistrées dans le système Eurodac. Par la suite M.S.S est placé en détention une semaine puis relâché et expulsé. M.S.S va alors transiter par la France pour arriver en Belgique le 10 février 2009 où il va faire une demande d'asile. Après avoir vérifié ses empreintes sur la base de données Eurodac, l'office belge de l'étranger va alors demander à l'autorité grecque de prendre en charge cette demande selon la procédure du règlement Dublin II. Après deux mois de silence, les autorités belges ont considéré qu'il y avait accord tacite des autorités grecques et décident d'expulser M.S.S vers la Grèce. M.S.S tentera de faire recours de cette décision en arguant qu'il ne serait pas protégé en Grèce mais sans succès. Il fut donc conduit en Grèce le 15 juin 2009 où il fut immédiatement placé en détention. Le 18 juin il fut relâché et à partir de ce moment là, il vécut dans la rue, sans aucun moyen de subsistance.

M.S.S a alors saisi la CrEDH dans une requête contre la Belgique en arguant que son expulsion vers la Grèce viole les articles 2 et 3 de la CEDH¹⁵ et qu'il n'existe pas de recours effectif tel que prévu par l'article 13¹⁶, puis contre la Grèce en raison des conditions de sa détention ainsi que de ses conditions d'existence qui violeraient les articles 2 et 3 de la CEDH et de l'absence de recours prévu par l'article 13.

La question qui se pose ici est de savoir si les Etats Membres peuvent être condamnés pour leur application du droit communautaire ?

La cour va condamner la Grèce pour non respect des articles 3 et 13 de la CEDH pour l'absence de garanties effectives qui protégeaient le requérant contre un refoulement et pour les

¹⁴ CrEDH, Arrêt M.S.S contre Belgique et Grèce 21 janvier 2011. Requête n° 30696/09. En ligne : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=69038270&skin=hudoc-fr>

¹⁵ Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du 04 novembre 1950 Article 2 : Droit à la vie, Article 3 : Interdiction de la torture. En ligne : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FRA_Conven.pdf

¹⁶ Idem. Article 13 : Droit à un recours effectif

conditions et vie et de détention qu'a subie M.S.S. Cette condamnation va nous montrer que les postulats sur lesquels se base le règlement Dublin II ne tiennent plus.

La Belgique aussi sera condamnée pour avoir expulsé M.S.S vers la Grèce où il a été exposé à des conditions de vie et de détention incompatibles avec la CEDH et pour l'absence de recours effectif. Cette condamnation va quand à elle poser la question de la compatibilité de la législation européenne avec la CEDH.

A. La condamnation de la Grèce : remise en cause des postulats du règlement Dublin II

La CrEDH va tout d'abord statuer sur le cas de la Grèce. En premier lieu, elle va regarder si les conditions de détention de M.S.S ont pu constituer une violation de l'article 3 de la CEDH qui prévoit que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ¹⁷ ».

A cet effet, la cour va tout d'abord rappeler les problèmes que rencontre la Grèce. Il est vrai que les pays situés aux frontières extérieures de l'Union Européenne, et en particulier la Grèce, sont confrontés à des problèmes de flux croissant de migrants et cela est accentué par les renvois des demandeurs d'asile des autres Etats Membres au nom du règlement Dublin II. Cette situation, aggravée par la crise économique que traverse la Grèce, place ce pays dans une situation particulièrement difficile. Mais tout en reconnaissant les difficultés de la Grèce, la cour rappelle que cela ne saurait justifier une atteinte à l'article 3 de la CEDH. Elle va ainsi juger que la mise en détention systématique des demandeurs d'asile, la brutalité subie par M.S.S ainsi que ses conditions de détention constituent une violation de l'article 3, cette situation étant renforcée par la vulnérabilité spécifique de M.S.S en tant que demandeur d'asile.

En second lieu, la cour va statuer sur les conditions d'existence de M.S.S en Grèce, et la condamne à cet effet pour non respect de l'article 3 de la CEDH. Cette condamnation est originale car elle pourrait sous-tendre une obligation pour les Etats de garantir un droit au logement ou une assistance financière à tous les demandeurs d'asile. Mais il faut circonstancier cette décision. La cour a ici rappelé tout d'abord qu'il existe dans le droit

¹⁷ Idem Article 3 : Interdiction de la torture

positif grec, et notamment dans la directive « accueil »¹⁸, certaines obligations relatives à l'accueil des demandeurs d'asile. Elle rappelle ensuite que M.S.S faisant partie d'un groupe de population particulièrement vulnérable, les demandeurs d'asile, nécessite une protection spéciale. Toutes ces circonstances font que le dénuement extrême dans lequel s'est trouvé M.S.S pouvait constituer « *un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité* »¹⁹.

Enfin, la cour a été amenée à se prononcer sur l'existence de garanties effectives contre un refoulement arbitraire. La cour va alors noter qu'il existe bien aujourd'hui dans la législation grecque des garanties visant à protéger les demandeurs d'asile contre un refoulement arbitraire mais la cour constate que cette législation n'est plus appliquée en pratique. La cour considère alors que le dysfonctionnement de la procédure constitue une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 et condamne ainsi la Grèce en raison du risque encouru par le requérant d'être refoulé vers son pays d'origine sans un examen sérieux de sa demande d'asile.

La condamnation de la Grèce, sans être une surprise, remet en question les postulats qui ont servis de base à la construction du règlement Dublin II. En effet, au vu des arguments de la cour on ne saurait plus considérer la Grèce comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile ni un pays respectant le principe de non refoulement. Malgré la législation européenne mis en place et les directives censées protéger les droits des demandeurs d'asile, il faut étudier la pratique et voir que ces principes ne sont plus respectés. Cela remet alors en cause la possibilité pour les autres Etats Membres de procéder à un renvoi automatique vers certains pays comme le prévoit le règlement et c'est ce que nous allons voir avec la condamnation de la Belgique.

B. La condamnation de la Belgique : la fin de Dublin II?

L'importance de cet arrêt va se retrouver ici dans la condamnation de la Belgique. En effet, la Belgique va être condamnée pour avoir exposé le requérant aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile en Grèce. La Belgique est donc condamnée pour sa parfaite application du règlement Dublin II. La défense de cet Etat tient d'ailleurs dans cet

¹⁸ Directive accueil Op.cit note 6 p.6

¹⁹ Arrêt M.S.S Op.cit note 13 p.7 paragraphe 263 :

argument : « *en application du règlement Dublin II la Belgique n'était pas responsable de cette demande d'asile.* »²⁰

On pourrait alors penser que par sa condamnation de la Belgique, la cour remet en question le régime d'asile européen, mais en réalité, la cour ne va pas juger directement le système du règlement Dublin II mais va tenter de trouver un compromis.

En effet, la cour va tout d'abord rappeler que « *les Etats restent responsables au regard de la convention de tous les actes et omissions de leurs organes y compris ceux découlant de la nécessité d'observer leur droit national ou leurs obligations juridiques internationales* »²¹. Et cela d'autant plus que le règlement Dublin II accorde une faculté aux Etats Membres de renoncer à la règle de renvoi et à examiner une demande d'asile qui ne lui incombe pas normalement. Cette possibilité est connue sous le nom de clause de souveraineté²². Donc, par cette clause, la Belgique aurait pu examiner la demande d'asile tout en respectant le règlement Dublin II.

De plus, au vu des rapports existants sur la situation des demandeurs d'asile en Grèce, la Belgique aurait dû s'abstenir de renvoyer le requérant vers la Grèce car en faisant cela elle l'a exposé à des conditions de détention et d'existence contraires à l'article 3 de la CEDH ainsi qu'aux défaillances de la procédure d'asile en Grèce et cela en connaissance de cause. Le raisonnement de la cour est donc que la Belgique ne peut se cacher derrière ses obligations communautaires, le règlement prévoyant des dérogations possibles. Elle ne remet donc pas directement en cause la procédure de Dublin II.

On peut malgré tout s'interroger sur l'apparent compromis qui pourrait laisser croire à la compatibilité du règlement Dublin II avec la CEDH. On pourrait penser ici qu'il suffirait alors aux Etats Membres, lorsque les lacunes d'un Etat Membre en matière d'asile sont connues, de vérifier que les droits du demandeur sont bien respectés avant d'utiliser le

²⁰ Arrêt M.S.S *Op.cit* note 13 p.7 paragraphe 17

²¹ Arrêt M.S.S *Op.cit* note 13 p.7 paragraphe 338

²² Règlement Dublin II *Op.cit* note 9 p 5 Chapitre 2 Article3.2 : « Par dérogation au paragraphe 1, chaque Etat Membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. Dans ce cas, cet Etat devient l'Etat Membre responsable au sens du présent règlement et assume les obligations qui sont liées à cette responsabilité. Le cas échéant, il en informe l'Etat Membre antérieurement responsable, celui qui conduit une procédure de détermination de l'Etat Membre responsable ou celui qui a été requis aux fins de prise en charge ou de reprise en charge »

renvoi et si des garanties suffisantes ne sont pas données, l'Etat devrait alors utiliser sa clause de souveraineté afin que sa responsabilité ne soit pas encourue.

Un tel système ne serait pas possible en pratique. Le règlement Dublin II ne peut fonctionner qu'à condition que les deux postulats de base soient respectés et que les renvois se fassent de manière automatique. La longueur des procédures, les coûts supportés par les Etats les pousseraient à prendre en charge eux-mêmes toutes les procédures sans recourir au règlement Dublin II, autrement dit, nous nous retrouverions face au même échec qu'a pu connaître la convention de Dublin. Le règlement Dublin II impose un poids trop lourd aux Etats frontaliers et contribue à créer ces situations de violations de droit de l'homme. Imposer à tous les Etats Membres de vérifier les garanties censées exister dans les pays responsables ne pourrait pallier les défaillances du règlement Dublin II. Il est nécessaire de modifier le régime actuel. La Commission a donc décidé d'amender les différents instruments mis en place lors de la première phase de construction du RAEC, et notamment les règlements de Dublin II et Eurodac, et a lancé dans ce but différentes études afin de trouver un système plus efficace.

Dans notre troisième partie nous allons donc étudier ces différentes propositions de la Commission Européenne afin de voir si, à travers ces propositions, nous arriverons à la mise en place d'un RAEC respectueux des droits fondamentaux.

III. Proposition de la Commission : le paquet asile

Le paquet asile a été rendu public par la Commission Européenne le 3 décembre 2008. Il fait suite au programme de la Haye de 2004 qui lance la deuxième phase de mise en place du RAEC. Afin de démarrer cette seconde phase et déterminer quels étaient les besoins en la matière, la Commission a lancé un vaste processus de consultation à travers son livre vert²³, ainsi qu'un programme d'évaluation des instruments déjà présents. Ces différentes procédures ont permis d'évaluer les lacunes existantes, la Commission a alors décidé de faire évoluer les différents instruments préexistants et de créer de nouvelles institutions. Ces différentes propositions ont été rassemblées dans ce qui a été appelé le paquet asile que je vais vous présenter. Mais ce paquet asile a été imaginé et rendu publique avant l'arrêt M.S.S de la

²³ Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun présenté par la Commission le 06 juin 2007. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:FR:PDF>

CrEDH et avant la crise majeure que l'Europe rencontre aujourd'hui en matière d'immigration, il faut alors évaluer les propositions à la lumière des développements récents.

A. Objectif du paquet asile

La Commission dans son paquet asile rappelle tout d'abord quels sont les principaux objectifs poursuivis dans la mise en place d'un RAEC. Cela permet ainsi de présenter encore une fois quels étaient et quels sont les buts poursuivis par cette politique communautaire et selon quels fondements ces nouvelles politiques doivent être mises en place.

Ainsi elle rappelle tout d'abord qu'un régime d'asile européen devrait «*assurer à ceux qui en ont besoin l'accès à la protection*»²⁴. Il est en effet important de rappeler notamment après les dérives qui ont pu être observées dans certains Etats Membres, que la protection des frontières face à l'immigration illégale ne doit pas avoir pour conséquence la violation des droits de l'homme de certains demandeurs d'asile.

La Commission souligne ensuite qu'un régime d'asile opérationnel devrait «*prévoir une procédure commune et unique, établir des statuts uniforme pour l'asile, tenir compte du sexe et des besoins spécifiques des groupes de personnes vulnérables, intensifier la coopération entre Etats Membres, déterminer l'Etat Membre responsable, encourager la solidarité entre Etats Membres et avec les pays tiers et enfin assurer la cohérence avec les autres politiques touchant le droit d'asile*»²⁵.

Afin de mettre véritablement en œuvre ces objectifs, la Commission va alors proposer une refonte de certains instruments déjà existants et la création d'un nouvel organisme avec pour objectif d'harmoniser les régimes nationaux afin d'arriver à un RAEC. Il faudra alors analyser la concordance entre ces objectifs affichés et les différentes solutions proposées.

Depuis le 01 janvier 2005, pour adopter une législation en matière d'asile il faut passer par la procédure de codécision, ainsi le Parlement et le Conseil sont associés dans cette procédure et vont devoir se prononcer sur le texte de la Commission avant une quelconque adoption. Comme nous allons le voir les propositions contenues dans le paquet asile n'en sont pas toutes au même stade de procédure. Il faudra donc inclure cet état de fait dans notre analyse.

²⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions du 17 juin 2008 : *plan d'action en matière d'asile, une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*. Section 2. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:FR:PDF>

²⁵ Idem

B. La refonte des directives

Devant le constat des lacunes de la première phase du RAEC, la Commission a proposé de modifier afin d'améliorer les directives « accueil », « procédure » et « qualification », bases du RAEC, devant permettre une harmonisation des législations nationales. Elle recense ainsi tout d'abord les lacunes observées dans chaque directive puis propose des solutions pour y remédier.

1. Directive accueil

La directive « accueil » a pour but premier de « *garantir aux demandeurs d'asile un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les Etats Membres* »²⁶. Or comme il a pu être constaté, la directive « accueil » n'a pas atteint son objectif et cela est dû aux divergences des politiques d'accueil national qui ont pu se développer du fait d'une trop grande marge de manœuvre laissée aux Etats Membres. La Commission a alors proposé le 03 décembre 2008 une refonte de cette directive en proposant d'élargir son champ d'application, « *afin d'assurer l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union, la présente directive devrait s'appliquer à tous les stades et à tous les types de procédures de demande de protection internationale ainsi que dans tous les lieux et centres d'accueil de demandeurs d'asile.* »²⁷ et en mettant en place des nouvelles règles pour un meilleur accès des demandeurs d'asile aux marchés du travail, en améliorant les conditions matérielles d'accueil, en encadrant strictement les cas de rétention et en créant des règles pour la prise en compte de besoins particuliers des demandeurs d'asile.

Cette proposition de la Commission a été discutée par le Parlement et adoptée le 7 mai 2009 avec quelques modifications²⁸. En effet plusieurs amendements ont été ajoutés. Ainsi en ce qui concerne la rétention, l'amendement du Parlement permet plus facilement le placement en

²⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres, du 03 décembre 2008. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:FR:PDF>

²⁷ Idem. Considérant 5

²⁸ Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres du 7 mai 2009 (COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD) En ligne :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//FR>

rétenion²⁹. Les amendements proposés par le Parlement rendent donc par certains aspects la proposition de directive moins protectrice. C'est au tour du Conseil de se prononcer sur la directive accueil. On peut se demander si les objectifs poursuivis par la Commission pourront être atteints par cette directive au vu des modifications qui y ont été apportés. Il faudra alors regarder l'apport du Conseil à cet instrument.

2. Directive procédure

Dans le cas de la directive « procédure », l'objectif poursuivi est d'assurer l'accès à la protection de manière équivalente pour les demandeurs d'asile dans tous les Etats Membres. Or, les statistiques ont pu le démontrer³⁰, l'objectif est loin d'être atteint du fait encore une fois de la marge d'appréciation laissée aux Etats Membres qui a permis l'essor de procédures administratives très différentes d'un Etat Membre à l'autre et qui a pu être à l'origine des dérives exposées dans notre première partie. *« En conséquence, la directive n'offre pas la possibilité d'appuyer de manière adéquate la directive « qualification » et de garantir un examen rigoureux des demandes de protection internationale conformément aux obligations internationales et communautaires des Etats Membres en ce qui concerne le principe de non-refoulement. »*³¹

Différentes modifications ont alors été proposées pour éviter ces problèmes et notamment de mettre en place une procédure unique pour les deux formes de protection internationale prévues dans la directive « qualification » que nous verrons par la suite, d'apporter des garanties supplémentaires à la procédure d'asile telles que permettre l'accès à l'information et aux organisations capables de donner des conseils juridiques ou encore préciser les obligations de la police et du personnel de centre de rétention. De même afin de limiter les disparités de procédures entre Etats Membres, la directive encadre de manière plus stricte les différents mécanismes procéduraux comme les motifs d'irrecevabilité ou encore la notion de

²⁹ Idem. Amendement 12 article 7 paragraphe 3bis : « Lorsque cela s'avère nécessaire, les Etats Membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public. »

³⁰ La Cimade, *Dublin II Eléments statistiques pour les années 2007-2009*. En ligne :

<http://www.cimade.org/uploads/File/defense-des-droits/dublin%20ii%20/Dublin%20II%20%C3%A9ments%20statistiques%202007-2009.pdf>

³¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats Membres du 21 octobre 2009. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF>

pays tiers sûrs. Enfin la directive va apporter des garanties supplémentaires pour qu'il existe une réelle possibilité de recours.

A ce jour, seul le Comité économique et social s'est prononcé sur cette proposition³² et a formulé quelques observations.

3. *Directive qualification*

La directive « qualification » avait comme objectif de définir des critères communs pour l'identification des demandeurs d'asile pour une harmonisation des pratiques entre les Etats Membres et d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États Membres. Or les pratiques varient encore beaucoup d'un Etat à l'autre et cela en raison de l'imprécision et l'ambiguïté des dispositions de la directive. La Commission a alors élaboré différentes solutions dans sa proposition du 21 octobre 2009³³ afin d'y remédier. Certaines notions ont alors été clarifiées pour éviter les problèmes d'interprétation et permettre une meilleure harmonisation entre les Etats Membres. Une autre avancée contenue dans la proposition de directive est l'unification des statuts de réfugiés et de demandeurs de protection subsidiaire et cela au nom du principe de non discrimination.

A ce jour, cette proposition n'a elle aussi fait l'objet que d'un examen par le Comité économique et social³⁴.

C. La révision du « système de Dublin » : les règlements de Dublin II et Eurodac

Le « système de Dublin » est celui qui a fait l'objet de plus de critiques et de discussions. En effet, ce système est au cœur du RAEC et aujourd'hui il apparaît comme une des raisons de son dysfonctionnement. On aurait pu alors penser que le fondement même du règlement Dublin II, qui a pour objectif de désigner un Etat responsable de la demande d'asile, aurait pu

³² Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats Membres » du 28 avril 2010. En ligne :

<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=fr&docnr=643&year=2010>

³³ Proposition de directive du Parlement et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection du 21 octobre 2009. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:FR:PDF>

³⁴ Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection » du 28 avril 2010. En ligne :

<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=fr&docnr=642&year=2010>

être remis en question et que la Commission aurait pu proposer de modifier le système en profondeur. Ainsi plusieurs organismes ont proposé de modifier le règlement de manière à ce que la demande soit traitée dans le pays où elle a été déposée³⁵. Mais la Commission a choisi de suivre une autre voie car selon elle « *la mise en place d'un mécanisme clair et efficace de détermination de la responsabilité des demandes d'asile, avaient été largement atteints* ³⁶ » et qu'ainsi une modification majeure n'était pas nécessaire. La modification du règlement Dublin II proposée par la Commission le 03 décembre 2008 n'a alors pour objectif que d'améliorer la procédure actuelle du règlement Dublin II du fait de « *certaines problèmes qui subsistent tant au niveau de l'application pratique que de l'efficacité du système* ³⁷ » et des « *lacunes dans la protection accordée aux demandeurs d'une protection internationale* » ³⁸ et non pas de modifier le système en profondeur. Ainsi après la consultation des Etats Membres il a été décidé d'améliorer le système mais dans le maintien des cadres actuels.

La proposition a alors clarifié certaines notions et procédures telles que les procédures des clauses humanitaire et de souveraineté, des délais plus courts pour le dépôt de requêtes de prise en charge ont été mis en place et certaines garanties ont été ajoutées telles que l'amélioration de l'accès à l'information, la limitation des motifs de rétention et un accès effectif à la procédure de demande d'asile. Il a enfin été ajouté la possibilité de suspension des transferts de la procédure envers certains Etats Membres soumis à des pressions particulières ou dans lesquels on peut craindre que les demandeurs d'asile ne bénéficient pas de protection suffisante. Le Parlement s'est prononcé le 7 mai 2009³⁹ sur cette proposition en n'apportant pas de modifications majeures.

³⁵ Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA), octobre 2008, *Bâtir une Europe de l'asile : à quel prix ?*. En ligne:

<http://cfda.rezo.net/Europe/CFDA%20Batir%20une%20Europe%20de%20l%27asile%2013%2010%2008.pdf>

³⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin du 06 juin 2007 p.13. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:FR:PDF>

³⁷ *Idem*.

³⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat Membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats Membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride du 03 décembre 2008 p.4. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:FR:PDF>

³⁹ 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'Etat 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 du 7 mai 2009 (COM(2008)0820 – C6–0474/2008 –2008/0243(COD)) . En ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0377+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

On peut se demander si la simple amélioration du système déjà présent peut réellement contribuer à la mise en place d'un RAEC fonctionnel. Et on peut se demander si ces modifications pourront réellement contribuer à effacer tous les problèmes posés par le règlement Dublin II et en particulier celui de la charge particulièrement lourde pesant sur certains Etats frontaliers. On peut trouver dans la disposition permettant de suspendre les transferts vers certains Etats une réponse à notre question. En effet, on peut s'interroger sur l'effectivité d'une proposition qui a pour but de pallier aux dysfonctionnements plutôt que de trouver une solution plus adaptée.

En ce qui concerne Eurodac, il a été aussi décidé de garder le système dans son principe et d'apporter certaines améliorations pratiques comme la mise en place de délais pour la transmission de données et la saisie de plus d'informations sur les demandeurs d'asile pour renforcer l'efficacité du système.

D. Création d'institution : le Bureau européen d'appui en matière d'asile

Afin de mettre en place un véritable RAEC, et au vu des difficultés qu'ont pu rencontrer certains Etats Membres, une plus grande solidarité entre Etats Membres doit être instaurée. Pour se faire, une nouvelle institution a été créée : Le Bureau européen d'appui en matière d'asile. Ce Bureau a été proposé par le paquet asile et mis en place dans le règlement n°439/2010⁴⁰. Il a été créé dans le but de soutenir et coordonner la coopération entre Etats Membres afin d'éviter les divergences de pratiques et d'arriver à une plus grande harmonisation. Ainsi le Bureau européen d'appui en matière d'asile a trois fonctions principales :

- soutenir la coopération pratique⁴¹ notamment en facilitant les échanges d'informations et en permettant la convergence des meilleures pratiques en matière d'asile,
- soutenir les pays de l'Union Européenne soumis à une pression extraordinaire⁴² en évaluant les besoins de ces pays, en les soutenant au besoin par des équipes d'appui et en mettant en place des actions de soutien pour faciliter l'analyse des demandes d'asile et la mise en place rapide d'infrastructures d'accueil appropriées,

⁴⁰ Règlement n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. En ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:01:FR:HTML>

⁴¹ Idem chapitre 2 section 1

⁴² Idem Chapitre 2 Section 1 article 5

- et mettre en œuvre le RAEC⁴³ notamment par la rédaction d'un rapport annuel sur la situation européenne en matière d'asile.

La création de ce Bureau a entraîné plusieurs réactions positives ainsi le Haut Commissaire aux Réfugiés « estime que le Bureau européen d'appui en matière d'asile renforcerait une coopération efficace et le partage des bonnes pratiques parmi les Etats Membres. Il devrait aider à réduire les différences entre les approches des Etats Membres avec l'application de la législation européenne sur l'asile et résulter au bout du compte à des systèmes d'asile plus cohérents, plus justes et plus efficaces à travers l'Europe. »⁴⁴

Conclusion

La mise en place d'une politique d'asile commune en Europe requiert de trouver un équilibre ; équilibre entre ambitions communautaires et politiques nationales, entre enjeux économiques et protection des droits de l'homme, entre les Etats particulièrement touchés par la migration et les Etats moins touchés par cette question. Or aujourd'hui cet équilibre n'a toujours pas été atteint.

Comme nous l'avons vu, le plus petit dénominateur commun a été pris comme base de la politique d'asile. Ce choix politique a eu des répercussions en ne permettant pas d'atteindre les objectifs d'harmonisation prévus et en contribuant à créer des situations contraires aux droits de l'homme.

La réussite d'une politique d'asile européenne commune aurait été possible si tous les Etats Membres se trouvaient dans une situation similaire notamment au niveau administratif, institutionnel et politique. Si tel avait été le cas l'harmonisation par le plus petit dénominateur commun aurait pu être un succès. Cela est particulièrement vrai dans le cas du règlement Dublin II car « ce mécanisme est basé sur la présomption que les systèmes d'asile des pays participants sont équivalents, une présomption qui ne correspond malheureusement pas à la réalité⁴⁵ ». L'arrêt M.S.S que nous avons étudié nous l'a démontré, aujourd'hui tous les Etats Membres n'ont pas la capacité de mettre en place la politique d'asile européenne commune

⁴³ Idem Chapitre 2 Section 1 article 7

⁴⁴ Ron Redmond 17 février 2009 « UNHCR » Proposition pour un bureau européen d'appui en matière d'asile
En ligne : <http://www.unhcr.fr/4acf4243e.html>

⁴⁵ António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, « Discours à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme Strasbourg », 28 janvier 2011.

En ligne : <http://www.unhcr.fr/4d4694d29.html>

telle qu'elle a été conçue. Il aurait fallu en premier lieu pousser les Etats Membres à reformer pour mettre en place un socle commun solide et apte à faire face à des situations de forte immigration. Cette situation est d'autant plus problématique que les instruments législatifs mis en place, particulièrement le règlement Dublin II, ont accentué ces disparités en faisant peser sur certains Etats une charge particulièrement lourde qu'ils n'étaient pas en mesure de gérer.

L'analyse de cette situation nous permet de répondre à notre première question et de dire que le REAC, tel que conçu jusqu'à présent, ne permet pas le respect des principes défendus par les instruments internationaux tels que la convention de Genève ou la CEDH.

M. Guterres, dans son discours d'ouverture de l'année judiciaire de la CrEDH le 28 janvier 2011, a ainsi souligné les lacunes en matière de protection des réfugiés existant aujourd'hui dans le RAEC et a « *déclaré que les fondements humanitaires de l'Europe étaient de plus en plus menacés sous la pression de la crise économique mondiale et d'une vague de xénophobie* »⁴⁶.

Il est vrai que la Commission a pris conscience de certaines de ces lacunes en tentant d'améliorer les instruments mis en place dans son paquet asile. Ainsi on peut saluer des avancées non négligeables telles que la mise en place du Bureau européen d'appui en matière d'asile, qui devrait permettre plus de coopération entre Etats Membres et favoriser les bonnes pratiques, ou encore la mise en place de législations plus restrictives sur les cas de rétention des réfugiés.

Mais malgré ces avancées, on peut regretter que la Commission, dans ses propositions, n'est pas été plus loin et notamment en gardant les mêmes fondements pour le règlement Dublin II. En effet, ce choix nous conduit à penser que les évolutions proposées ne seront pas suffisantes pour atteindre un REAC. Cela est d'autant plus inquiétant lorsqu'on voit la réticence de certains Etats Membres à aller plus loin dans l'harmonisation.⁴⁷

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Sylvie GUILLAUME, 24 juin 2010 « le blog de Sylvie Guillaume » *le « paquet asile » dans l'impasse: comment en sortir?* . En ligne : <http://www.sylvieguillaume.eu/2010/06/le-paquet-asile-dans-limpasse-comment-en-sortir/>

Il est vrai que la mise en place d'une politique d'asile en Europe est particulièrement difficile. En effet, c'est une question qui, en plus de poser des problèmes d'ordre juridique, pose de gros problèmes politiques. Il faut allier la protection des droits de l'homme et la politique de certains Etats Membres réfractaires à l'immigration, concilier les aspirations européennes et les réalités politiques nationales. Or « *malgré le bouillonnement institutionnel qui entoure la mise en œuvre progressive d'une européanisation des politiques migratoires, un certain décalage subsiste entre la frilosité des politiques, partagées entre la concertation européenne et l'exercice des souverainetés nationales et inspirées par le contrôle des frontières plus que par l'harmonisation des droits* »⁴⁸.

Aujourd'hui, nous sommes face à une nouvelle crise d'immigration en Europe qui n'a pas pu être gérée à l'heure actuelle. En effet, différentes révolutions ont éclatées dans des pays proches de l'Europe ce qui entraîné un afflux de migrants principalement vers l'île italienne de Lampedusa. Cette situation a montré l'Italie incapable de faire face à cette vague de migration et a créé une crise humanitaire sur cette île. Cette crise a non seulement prouvé encore une fois l'échec des instruments communautaires face à un afflux important de migrants, mais aussi le peu de volontés des Etats de faire preuve de solidarité⁴⁹.

On ne peut alors qu'espérer que cette crise suscitera des volontés de changements plus approfondis de la part des Etats Membres pour une meilleure gestion de l'immigration et parallèlement du droit d'asile, en conformité avec les principes de droits fondamentaux qui sont au cœur de l'Union Européenne.

⁴⁸ Catherine WIHTOL de WENDEN, trimestre 2003, « CNRS » *l'Europe une terre d'immigration encore à construire*. En ligne : <http://www2.cnrs.fr/presse/thema/34.htm>

⁴⁹ Christian SPILLMANN, 24 mars 2011, « l'agence France-Presse » (AFP) *Immigration: Lampedusa met la solidarité européenne à rude épreuve*. En ligne : http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hZ5aey362_2-ZMgiL6eFuFjOWlrw?docId=CNG.8cc9bf506ee5ef4c3519d29b2f853f29.691

Bibliographie

Textes internationaux

Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Textes communautaires

- *Législations*

Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du 04 novembre 1950, entrée en vigueur 3 septembre 1953

Accord 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.

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 du 19 juin 1990.

Convention du 16 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats Membres des Communautés européennes, entrée en vigueur le 01 septembre 1997

Traité d'Amsterdam du 01 octobre 1997 modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes. Entrée en vigueur le 01 mai 1999

Règlement (CE) n° 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.

Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres

Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat Membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats Membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Directive 2004/83/CE 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.

Directive 2005/85/CE du 01 décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membre

Règlement (UE) n 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

- *Projets Législatifs*

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres du 03 décembre 2008 COM(2008) 815 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat Membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats Membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride du 03 décembre 2008 p.4. COM(2008) 820 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats Membres du 21 octobre 2009 COM(2009) 554 final

Proposition de directive du Parlement et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection du 21 octobre 2009 COM(2009) 551 final

- *Travaux parlementaires*

Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats Membres COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD)

Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat Membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats Membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. COM(2008)0820 – C6-0474/2008 –2008/0243(COD)

- *Comité économique et social européen*

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats Membres » du 28 avril 2010

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent

remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection» du 28 avril 2010

- *Rapport de la Commission Européenne*

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin du 06 juin 2007 COM(2007) 299 final

- *Doctrines*

Commission Européenne, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun du 06 juin 2007 COM(2007) 301 final.

Commission Européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union. COM (2008) 360 du 17 juin 2008

- *Jurisprudences*

Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt M.S.S contre Belgique et Grèce, 21.01.11. Requête n° 30696/09.

Ressources internet

- *Pages web*

António GUTERRES, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 28 janvier 2011 *Discours à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme*. Strasbourg, En ligne : <http://www.unhcr.fr/4d4694d29.html>. (Page consultée le 15 mars 2011)

Catherine WIHTOL de WENDEN, trimestre 2003, « CNRS » *l'Europe une terre d'immigration encore à construire*. En ligne : <http://www2.cnrs.fr/presse/thema/34.htm> (Page consultée le 26 mars 2011)

Christian SPILLMANN, 24 mars 2011, « l'agence France-Presse » (AFP) *Immigration: Lampedusa met la solidarité européenne à rude épreuve*. En ligne : http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hZ5aey362_2-ZMgiL6eFuFjOWlrw?docId=CNG.8cc9bf506ee5ef4c3519d29b2f853f29.691 (Page consultée le 01 avril 2011)

« Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA) », octobre 2008, *Bâtir une Europe de l'asile* : à quel prix ? En ligne:

26

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

<http://cfda.rezo.net/Europe/CFDA%20Batir%20une%20Europe%20de%201%27asile%2013%2010%2008.pdf> (Page consultée le 26 mars 2011)

La Cimade, *Dublin II Eléments statistiques pour les années 2007-2009*. En ligne : <http://www.cimade.org/uploads/File/defense-des-droits/dublin%20ii%20/Dublin%20II%20%C3%A9l%C3%A9ments%20statistiques%202007-2009.pdf> (Page consultée le 03 avril 2011)

Dave FRANCOIS, 01 février 2011, « le blog de la solidarité » *Asile, une politique à géométrie variable ?* En ligne : <http://pourolasolidarite.blog.lemonde.fr/2011/02/01/asile-une-politique-a-geometrie-variable/> (Page consultée le 01 mars 2011)

Ron Redmond 17 février 2009 « UNHCR » *Proposition pour un bureau européen d'appui en matière d'asile* En ligne : <http://www.unhcr.fr/4acf4243e.html> (Page consultée le 01 mars 2011)

Sylvie GUILLAUME, 24 juin 2010 « le blog de Sylvie Guillaume » *le « paquet asile » dans l'impasse: comment en sortir?*. En ligne : <http://www.sylvieguillaume.eu/2010/06/le-paquet-asile-dans-limpasse-comment-en-sortir/> (Page consultée le 13 février 2011)

- *Sites web*

ECRE, En ligne, http://www.ecre.org/files/ECRE_UNHCR_EFOLDER_FR.pdf

Forum Réfugiés. En ligne : <http://www.forumrefugies.org/fr/Actualites/Europe/Les-propositions-de-la-Commission-sur-les-directives-qualification-et-procedures-rencontrent-une-forte-opposition-au-Conseil-JAI>