

Université de Montréal

L'harmonisation du droit d'asile dans l'Union Européenne
de Tampere à Stockholm

Par

Luz Maria Sotelo

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de maître en droit option droit international

26 février 2010

© Luz Maria Sotelo, 2010

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :
L'harmonisation du droit d'asile dans l'Union Européenne
de Tampere à Stockholm

Présenté par :
Luz Maria Sotelo

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Renée-Claude Drouin
Président-reporteur

Nanette Neuwahl
Directeur de recherche

Daniel Turp
Membre du jury

Résumé

Ce mémoire concerne le droit d'asile dans l'Union Européenne. Il s'agit non seulement d'une analyse législative de la mise en œuvre d'une politique européenne commune d'asile issue de la création de l'espace de liberté, sécurité et justice établi par le Traité d'Amsterdam, mais aussi de l'évaluation du niveau d'harmonisation atteint par cette politique au sein de l'Union, et enfin d'une réflexion sur la relation entre le processus de mise en œuvre de la politique commune d'asile d'une part, et le respect des droits fondamentaux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale par les États Membres et la Communauté d'autre part.

Mots clés

Droit d'asile - Union Européenne - Système Européen Commun d'Asile (SECA) - Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) - Harmonisation législative - Droits de l'homme - Protection Internationale

Abstract

This thesis relates to the right of asylum in the European Union. It is not only a legislative analysis on the implementation of the Common European Asylum System as a consequence of the creation of an area of freedom, security and justice by the Amsterdam Treaty, but also it is an assessment of the harmonization level that this Common European Asylum System has reached within the EU, and finally it is an appraisal of the relationship between the implementation of this Common European Asylum System on one side and the respect for human rights of asylum seekers and international protection seekers by Member States and by the Community on the other side.

Keywords

Asylum - European Union – Common European Asylum System (CEAS) – Harmonization of Legislation - Human Rights - International Protection

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES ABREVIATIONS	i
AVANT PROPOS	1
TITRE I LE DROIT D'ASILE	6
CHAPITRE I L'INSTITUTIONNALISATION DU DROIT D'ASILE	6
Section 1 Obligations des États envers les réfugiés	8
Section 2 Non-refoulement	9
CHAPITRE II: LA COMMUNAUTARISATION GRADUELLE DE L'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE	11
Section 1 Décision de la Commission 85/381	12
Section 2 Traité sur l'Union Européenne	14
Section 3 Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes	16
Section 4 Projet du traité établissant une Constitution pour l'Europe	21
Section 5 Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne	23
TITRE II MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME EUROPÉEN COMMUN D'ASILE	26
CHAPITRE I: CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE 1999 - 2004	26
Section 1 Directive 2001/55/CE 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	34
Section 2 Système Dublin	36
Section 3 Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres	44

Section 4	Directive 2004/83/CE 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	47
Section 5	Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membres.....	52
Section 6	Rôle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.....	56
CHAPITRE II	CONSEIL EUROPÉEN DE LA HAYE 2004 - 2009.....	64
Section 1	Dimension extérieure de l'asile et de l'immigration.....	66
Section 2	Livre Vert : sur le futur régime d'asile européen commun.....	68
Section 3	Pacte européen sur l'immigration et l'asile	73
Section 4	Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États Membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier	76
TITRE III	ASYLUM PACKAGE – 2009	81
Section 1	Modification de la Directive d'accueil	83
Section 2	Modification du Règlement Dublin	85
Section 3	Modification d'EURODAC	90
Section 4	Modification du Fonds Européen de Réfugié	94
Section 5	Création du Bureau européen d'appui en matière d'asile.....	97
TITRE IV	CONSEIL EUROPÉEN DE STOCKHOLM 2010 – 2014.....	100
Section 1	Proposition de modification Directive de qualification	103
Section 2	Proposition de modification de la Directive de procédure.....	104
Section 3	Programme européen commun de réinstallation de réfugiés.....	106

CONCLUSION	108
BIBLIOGRAPHIE.....	116
Section 1 Législation.....	116
Section 2 Jurisprudence	124
Section 3 Doctrines.....	126
Section 4 Ressources internet	132

TABLE DES ABREVIATIONS

AUE	Acte Unique Européen
Bureau	Bureau européen d'appui en matière d'asile
CEDH	Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales
CESEDA	Code sur l'entrée, le séjour des étrangers et le droit d'asile - France
Charte	Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
Commission	Commission Européenne
Commission LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement
Conseil	Conseil Européen
Convention d'application de l'Accord de Schengen	Acquis Schengen
Convention Genève	Convention relative au statut des réfugiés de 1951
Convention OUA	Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969
CrEDH	Cour Européenne du Droits de l'Homme
Directive d'accueil	Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres
Directive de qualification	Directive 2004/83/CE 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 de procédure	Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membres
Directive de Protection Temporaire	Directive 2001/55/CE 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
ECRE	Conseil Européen de Réfugiés
États Membres	27 États Membres de l'Union Européenne
États parties	États parties de la Convention Genève et Protocole
EURODAC	Système d'identification d'empreintes digitales

EUROPOL	Office Européen de Police
FER	Fonds Européen pour les réfugiés période 2000-2004
FER II	Fonds Européen pour les réfugiés période 2005-2010
FER III	Fonds Européen pour les réfugiés période 2008-2013
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Laeken	Conseil Européen de Laeken
La Haye	Conseil Européenne de La Haye
Livre Vert	Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun
LSE	London School of Economics
OIM	Organisation Internationale pour les migrations
Pacte	Pacte européen sur l'immigration et l'asile
Parlement	Parlement Européen
Protocole	Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967
RAEC	Régime d'Asile Européen Commun
Règlement Dublin	Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil. Établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers
SECA-I	Système Européen Commun d'Asile Phase I
SECA-II	Système Européen Commun d'Asile Phase II
Stockholm	Programme Stockholm 2010-2014
Tampere	Conseil Européen de Tampere 1999 – 2004
TECE	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Traité d'Amsterdam	Traité modifiant le traité sur l'Union Européenne, les Traités Instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes
Traité de Lisbonne	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
Traité de Maastricht	Traité sur l'Union Européenne
Traité de Rome	Traité instituant la Communauté Économique Européenne

AVANT PROPOS

L'institution de l'asile existe depuis des temps immémoriaux, il était une tradition dans toutes les anciennes civilisations. Le mot asile vient du grec « asylos », qui signifie, abri ou refuge. Auparavant, l'asylos équivalait au principe de la protection divine, donc le droit d'asile était une prérogative religieuse liée au caractère sacré et inviolable d'un lieu au-delà du pouvoir laïc.

A partir du XVI^e siècle « (...) le droit d'asile se laïcise et devient un attribut du pouvoir royal. (...) le droit d'asile apparaît comme un droit attaché à un individu et non plus à un lieu »¹. Cette période a connu la naissance de l'État moderne et avec lui, la transformation du droit d'asile. Ce droit devient un accessoire de la souveraineté de l'État. Ce pouvoir (souverain) confère à chaque État souverain la faculté d'octroyer ou de refuser le droit d'asile aux citoyens de pays tiers ou aux apatrides. Certes en se conformant aux règles générales du droit international adaptées aux dispositions nationales.

Cette situation est encore en vigueur dans le monde et continuerait à l'être en Europe si en 1950 quelques pays européens n'avaient décidé de former une communauté de nations dont le développement a donné naissance à l'Union Européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Cette Union Européenne, comprenant actuellement 27 États Membres, a connu plusieurs modifications structurelles depuis ses origines² jusqu'à la création par le Traité d'Amsterdam³ d'un *nouveau concept* de l'espace de liberté, sécurité et justice qui a entraîné la suppression de ses frontières intérieures et le renforcement de la politique de la libre circulation des personnes. Ces changements ont eu un impact sur le pouvoir souverain d'octroi et de refus du droit d'asile qui n'appartient plus à la seule juridiction de chaque État Membre mais à la compétence communautaire.

¹ Commission des recours des réfugiés de la République Française : Le droit d'asile
http://www.commission-refugies.fr/presentation_4/historique_8/droit_asile_764.html

² Le traité instituant la Communauté économique européenne ; nommé aussi Traité de Rome, a été signé le 25 mars 1957 et a entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. J O non publié (source Europa-Lex)

³ Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Journal Officiel No. C 340 du 10 novembre 1997.

Le processus de transfert de cette partie de leur souveraineté n'a pas été toujours évident et tout au long de ce mémoire nous pourrions constater par des exemples que les États Membres s'accrochent à leur pouvoir souverain. Certains de ces exemples sont manifestes comme on l'analysera dans la section 1 du chapitre II du titre I, d'autres sont plus subtils lors de l'approbation de règlements et directives ou lors de leur transposition dans la législation nationale.

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam est considérée comme le début du processus de transfert de cette partie du pouvoir souverain vers l'Union Européenne par la fixation d'un objectif de politique commune d'asile comprenant une procédure commune et un statut uniforme valable dans tout l'espace communautaire. Il est clair que des événements comme la *crise kurde* pendant les années précédant l'entrée en vigueur du traité ont influencé le développement futur de cette politique commune d'asile. Entre décembre 1997 et janvier 1998, environ 2500 personnes d'origine kurde –citoyens majoritairement turcs, sont arrivées au sud de l'Italie. Le gouvernement italien en place a accueilli ces kurdes en déclarant que cette minorité lutte pour son autodétermination depuis plus d'un siècle et qu'elle est persécutée et fait objet de discrimination⁴. Immédiatement cette position de l'Italie a été fortement critiquée par quelques États Membres qui ont considéré que cette décision était irresponsable et contraire aux engagements pris dans le cadre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen⁵. L'Allemagne qui devait supprimer ses contrôles à ses frontières à cette époque là, a décidé à la suite de cet événement de les prolonger tout en se posant la question si « (...) *under Schengen, Germany was "transferring the security of our borders to the Italians (...) and there [is a question] whether the Italians have the same standards at their borders as we have at ours"* »⁶. L'arrivée des citoyens de pays tiers qui dans leur grande majorité ont demandé l'asile en Italie, allait perturber le processus de suppression des frontières intérieures dans l'Union Européenne et être à l'origine de controverses sur la pertinence de cette suppression.

⁴ Le Président italien Oscar Luigi Scalfaro, dans son discours du Nouvel An, a déclaré « *Italy's doors must be opened* » to the Kurds « *because they are living with persecution* ». Le maire de Badolato, Italie a annoncé que sa ville veut « *send out a message that all people who are persecuted, who are in need, should be welcomed in a dignified way* » http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=1454_0_4_0

⁵ Les accords signés à Schengen, le 14 juin 1985, prévoient l'abolition des contrôles aux frontières communes entre les États signataires. Cette suppression des contrôles intérieurs a été accompagnée de la mise en place de règles communes sur l'entrée et le séjour des ressortissants des pays tiers. Ces accords ont été complétés par la Convention d'application Schengen en 1990 qui a été entrée en vigueur en 1995. *JO L 239, 22 septembre 2000, pages 19–62.*

⁶ Op. Cit., note 4.

Il est donc indéniable que le futur Traité d'Amsterdam devait apporter des solutions à ces controverses et fixer les bases pour le développement de la première phase d'une politique commune d'asile.

Ce mémoire a pour objet d'évaluer l'état actuel du droit d'asile dans l'Union Européenne afin de vérifier l'existence ou non d'une vraie harmonisation de la politique européenne commune d'asile. Ensuite, nous allons examiner le processus de mise en œuvre de cette politique commune d'asile spécifiquement en relation aux actions de la Communauté et aux pratiques des États Membres en matière de droit d'asile en essayant de répondre, si pendant le processus de mise en œuvre de cette politique commune d'asile la Communauté et les États Membres ont été respectueux des droits fondamentaux notamment ceux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale?

Afin d'atteindre ce but, la méthode utilisée sera l'analyse du contenu de la législation dans laquelle on trouve l'acquis communautaire en matière d'asile ainsi que les actes politiques relatifs à l'asile et l'immigration. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sera également une référence importante dans ce mémoire. La période d'étude commencera quelques années avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht⁷ en 1992, mais se concentrera surtout sur la période allant dudit traité jusqu'au dernier programme pluriannuel de Stockholm approuvé en décembre 2009.

D'abord nous allons examiner les débuts du droit d'asile et sa communautarisation graduelle dans l'Union Européenne. Nous analyserons en conséquence le processus de transfert de compétences en matière du droit d'asile de chaque État Membre vers la Communauté. Ce transfert comprend le détachement d'une partie de leur pouvoir souverain en matière d'octroi et de refus du droit d'asile.

Une fois identifié le cadre juridique du droit d'asile établi par les traités constitutifs et modificatifs de l'Union Européenne, nous évaluerons le processus de la mise en œuvre de la politique européenne commune d'asile par les Conseils Européens de Tampere en 1999, La Haye en 2004 et de Stockholm en 2009. Pourquoi est-il important d'analyser ces Conseils Européens?

⁷ Le Traité sur l'Union Européenne, a été signé à Maastricht le 7 février 1992. J.O.C.E. No. C191 du 29 juillet 1992

Parce que c'est là où ont été développées et définies les orientations politiques en général de l'Union Européenne comprenant également la politique étrangère et de sécurité commune dont la politique en matière d'asile.

D'abord nous étudierons le Conseil Européen de Tampere qui a initié la mise en œuvre du système européen commun d'asile, à partir duquel il a fallu harmoniser les législations nationales sur les différents aspects de la politique d'asile. Cette harmonisation a été basée sur des standards minimaux.

Après, nous continuerons avec le Conseil Européen de La Haye qui est venu confirmer les grandes lignes du système européen commun d'asile tel que défini par Tampere. Cette nouvelle étape a fixé un nouveau plan d'action et une nouvelle harmonisation prévus par l'adoption de normes communes. Dans cette partie nous étudierons les actions menées par la Commission Européenne afin de faire participer la société civile en général au processus de décision. Il s'agit là de l'ouverture du Livre Vert sur le futur système européen commun d'asile, qui a permis d'élaborer le plan d'action de la deuxième phase.

Pendant l'analyse de ces deux programmes pluriannuels – Tampere et La Haye – nous présenterons des règlements, directives et autres actes émis par les organes de l'Union Européenne en vue d'obtenir la mise en œuvre de cette politique. Nous discuterons des pertinences et faiblesses de ces dispositions normatives et de leurs répercussions sur les droits fondamentaux.

Tout en respectant les actes politiques relatifs à l'asile et à l'immigration, nous discuterons la proposition soutenue par quelques États Membres qui a mené à un changement dans la nature du droit d'asile et prône l'existence d'une dimension extérieure de l'asile. Pour finir cette partie, nous analyserons les arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme afin de suivre sa jurisprudence évolutive et son rôle dans le processus de mise en œuvre de la politique commune d'asile.

Nous continuerons notre analyse législative sur des modifications à l'acquis communautaire adoptées par le Parlement Européen le 7 mai 2009 nommé l'*asylum package*, modifications qui n'ont pas encore été approuvées. Dans cette partie nous allons aussi évaluer si ces modifications améliorent la législation existante ou si elles comblent les éventuelles lacunes afin d'atteindre un

système commun d'asile complètement harmonisé et respectueux de droits fondamentaux, ou au contraire si ces modifications n'apportent aucune modification structurelle. Pour finir cette partie, nous discuterons de la pertinence de la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

Enfin, nous évaluerons la nouvelle phase d'harmonisation lancée par le Conseil Européen de Stockholm en décembre 2009. Est-il en mesure, tel qui a été suggéré par le Livre Vert sur le futur système européen commun d'asile, de « (...) *mettre en place un niveau de protection commun élevé et une protection plus uniforme dans l'ensemble de l'Union Européenne et garantir ainsi une plus grande solidarité entre les Etats Membres* »⁸ ?

Avec l'analyse du programme Stockholm nous allons aussi revoir les dernières modifications proposées par la Commission Européenne sur deux des directives qui n'ont pas été incorporées dans l'*asylum package*. Pour finir nous envisagerons la proposition de mise en œuvre d'un programme européen commun de réinstallation des réfugiés dans l'espace Communautaire comme la manière de créer une solution durable aux problèmes des réfugiés dans l'Union Européenne.

⁸ Commission des Communautés Européennes - Livre Vert : Sur le future régime d'asile européen commun. 2007 COM(2007) 301 Final. Bruxelles, 6 juin 2007 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:FR:PDF>

TITRE I LE DROIT D'ASILE

CHAPITRE I L'INSTITUTIONNALISATION DU DROIT D'ASILE

La Convention relative au statut des réfugiés⁹ (ci-après Convention Genève) est l'instrument qui définit les caractéristiques des réfugiés et précise leurs droits et les obligations des États à leur égard. La Convention Genève reconnaît la nature sociale et humanitaire de la situation des réfugiés et cherche à éviter que cette situation sociale ne devienne une source de tension entre les États.

La Convention Genève définit dans son article premier paragraphe 2, le réfugié comme suit:

« (...) 2) Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et 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; 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. »

En 1967, le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967¹⁰ (ci-après Protocole) a modifié la Convention Genève en effaçant la restriction du premier janvier 1951 et de cette façon la Convention Genève a continué à octroyer le statut juridique des réfugiés à toute personne qui répond aux critères de son article premier paragraphe 2.

Actuellement, ni la Convention Genève ni son Protocole ne sont plus ouverts à la signature. Mais ils sont soumis à ratification par les États signataires et ouverts à l'adhésion de tous les pays membres de l'Organisation des Nations Unies¹¹.

⁹ Adoptée le 28 juillet 1951, à Genève, par une Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950. Entrée en vigueur : le 22 avril 1954. http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm

¹⁰ Protocole relatif au statut des réfugiés, New York, 1967, Entrée en vigueur : le 4 octobre 1967. Dans sa résolution 1186 (XLI) du 18 novembre 1966, le Conseil économique et social a pris acte du Protocole avec approbation. Dans sa résolution 2198 (XXI) du 16 décembre 1966, l'Assemblée générale a pris acte du Protocole et a prié le Secrétaire général d'en communiquer le texte aux États visés à l'article V dudit Protocole en vue de les mettre en mesure d'y adhérer.

¹¹ L'Article 39 de la Convention Genève, établit le processus de signature, ratification et adhésion

Au total 108 États ont signé et / ou ont adhéré à la Convention Genève¹² et du Protocole,¹³ dont les 27 États Membres de l'Union Européenne (ci-après États Membres).

À cette Convention et à son Protocole, viennent s'ajouter également deux autres instruments internationaux régionaux, qui les complètent ajoutant des causes additionnelles à la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou l'opinion politique à l'origine des persécutions et de la fuite d'une personne de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité devenant ainsi un réfugié qui mérite une protection.

Le premier d'entre eux, est la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969¹⁴ (ci-après Convention OUA) régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique et reprenant dans son article 1 paragraphe 2 une définition plus large du réfugié que celle de la Convention Genève, à savoir :

« (...) 2. Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. » (Je souligne)

Le deuxième, est la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984¹⁵, laquelle dans son article III paragraphe 3, non seulement englobe le concept de réfugiés de la Convention Genève, du Protocole et de la Convention OUA mais élargit encore la définition de réfugié, à savoir :

*« (...) 3. **RÉAFFIRMER** qu'étant donné l'expérience acquise du fait de l'afflux massif de réfugiés dans la région centraméricaine, il devient nécessaire d'envisager l'extension du concept de réfugié, en tenant compte le cas échéant et en fonction des caractéristiques de la situation dans la région, du précédent de la Convention de l'OUA (art. 1, par. 2) et de la doctrine suivie dans les rapports de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. De*

« 1. Cette Convention sera ouverte à la signature à Genève le 28 juillet 1951 et, après cette date, déposée auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Elle sera ouverte à la signature à l'Office européen des Nations Unies du 28 juillet au 31 août 1951, puis ouverte à nouveau à la signature au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 17 septembre 1951 au 31 décembre 1952.

2. Cette Convention sera ouverte à la signature de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de tout autre État non membre invité à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides ou de tout État auquel l'Assemblée générale aura adressé une invitation à signer. Elle devra être ratifiée et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

3. Les États visés au paragraphe 2 du présent article pourront adhérer à cette Convention à dater du 28 juillet 1951. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies. »

¹² Nations Unies Collection des Traités - [En date du 9 octobre 2001] relatif à la Convention relative au statut des réfugiés - Genève, 28 juillet 1951. http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty2ref_fr.htm

¹³ Nations Unies Collection des Traités - [En date du 9 octobre 2001] relatif Protocole relatif au statut des réfugiés - New York, 31 janvier 1967. http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty5_fr.htm

¹⁴ Convention de l'OUA régissant les Aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique, Addis-Abeba, 1969. Entrée en vigueur, 20 juin 1974.

¹⁵ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, Cartagena de Indias, 1984.

cette manière, la définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait, non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.» (Je souligne)

Les causes additionnelles ajoutées par ces deux derniers instruments internationaux, même si par leur nature sont à considérer comme des instruments régionaux, vont inspirer la communauté internationale y compris l'Union Européenne, lors de la qualification non seulement du statut du réfugié mais aussi du statut de protection subsidiaire et temporaire. Par ailleurs, ces instruments régionaux vont également influencer sur l'acceptation de la notion de persécution par des auteurs non-étatiques telle que relevée dans des directives communautaires qui seront analysées plus tard dans ce mémoire.

Section 1 Obligations des États envers les réfugiés

L'obligation fondamentale des États est de protéger et de contribuer au bien-être de ses citoyens. Lorsqu'un gouvernement ne veut plus ou ne peut plus protéger ses citoyens, ceux-ci peuvent être exposés à la persécution, à la violence généralisée, au conflit, ou encore à de graves violations de leurs droits les obligeant à quitter leur domicile, et souvent leur famille pour trouver refuge dans un autre pays.

Les États Parties à la Convention Genève et à son Protocole (ci-après États Parties), sont tenus d'appliquer leurs dispositions sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine (article 3). En plus, les États Parties doivent accorder sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable aux réfugiés que celui accordé à leurs nationaux en ce qui concerne les libertés de pratiquer leur religion ainsi d'assurer l'instruction religieuse de leurs enfants (article 4).

Les États Parties sont tenus d'accorder aux réfugiés le même traitement qu'ils accordent aux étrangers en général, sous réserve des dispositions plus favorables prévues par la Convention Genève.

L'article 35 de la Convention Genève oblige les États Parties à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après HCR). À ce propos, les États Parties sont tenus de lui fournir les informations et les statistiques demandées relatives au statut des

réfugiés, à la mise en œuvre de la Convention Genève, aux lois, règlements et décrets relatifs aux réfugiés. Les États Parties doivent communiquer au Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies le texte des lois et des règlements qu'ils pourront promulguer pour assurer l'application de la Convention Genève.

La protection des réfugiés incombe avant tout à l'État d'accueil. Lorsque le gouvernement d'un État d'accueil ne protège plus les droits fondamentaux des réfugiés, la communauté internationale intervient pour en garantir le respect¹⁶.

Section 2 Non-refoulement

Tout au long de ce mémoire le principe de non-refoulement sera invoqué soit dans l'analyse de la législation communautaire, soit dans la jurisprudence, c'est pourquoi nous y consacrons quelques lignes à son introduction.

L'article 33 de la Convention Genève consacre le principe de *non-refoulement*¹⁷ comme la pierre angulaire du droit international sur la protection des réfugiés. Ce principe protège le réfugié de toute expulsion, déportation, extradition, rapatriement ou refoulement vers le territoire où sa vie ou sa liberté pourraient être menacées. Ce territoire correspond en général au pays d'origine mais peut également être le pays de résidence habituelle pour les apatrides. Par sa nature de *Jus Cogen* il est aussi possible d'appliquer le principe de non-refoulement non seulement aux réfugiés conventionnels, ceux qui ont reçu ce statut en application de la Convention Genève, mais aussi aux demandeurs d'autres formes de protection internationale¹⁸, « [A]s such persons may be

¹⁶ OIM : Organisation Internationale pour les migrations. Le cadre de la protection des réfugiés <http://www.iom.ch/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/refugee-protection/cache/offonce/lang/fr/pid/612;jsessionid=571D792D3CB5E576D6FBDAD663A3DE55.worker02>

¹⁷ Article 33 de la Convention Genève; Défense d'expulsion et de refoulement

« 1. Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques (...) »

¹⁸ La protection internationale comprend le statut de réfugié conventionnel et le statut conféré par la protection subsidiaire. Le statut conféré par la protection subsidiaire bénéficie « (...) à tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que (...) s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves (...) cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ». Article 2 de la Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004. Concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. JO L 304 du 30 septembre 2004, pages 0012 – 0023. Une analyse plus approfondie de cette Directive sera abordé dans la section 4 du chapitre I du titre II.

refugees, it is an established principle of international refugee law that they should not be returned or expelled pending a final determination of their status »¹⁹.

Malgré la clarté de la définition de l'article 33 de la Convention Genève et de son caractère non-déroatoire, les États Parties essaient souvent d'en contourner le principe soit par l'imposition de visas d'entrée, soit par l'application de procédures différenciées de qualification de réfugiés aux frontières ainsi que dans les zones de transit internationales –créées pour retenir les demandeurs d'asile dans les ports ou aéroports ou encore par des opérations de contrôle frontalier en eaux internationales.

Toutefois, la pratique la plus fréquente utilisée par certains États Membres de l'Union Européenne est peut-être le renvoi des demandeurs d'asile potentiels, ceux qui arrivent en territoire communautaire avec les nommés *mouvements migratoires mixtes*²⁰, vers des pays différents de ceux d'origine, souvent des pays avec lesquels les États Membres ont conclu des accords bilatéraux de réadmission. Ainsi, en octobre 2004 à la suite de déportations sur ordre du gouvernement italien de presque 1500 personnes extracommunautaires de l'île de Lampedusa vers la Libye, des membres du Parlement Européen (ci-après Parlement) ont posé des questions²¹ à la Commission Européenne (ci-après Commission) sur le respect du principe de non-refoulement. En avril 2005, le Parlement a adopté une résolution demandant « (...) *aux autorités italiennes et à tous les États membres de s'abstenir d'expulsions collectives de demandeurs d'asile et de "migrants irréguliers" vers la Libye ainsi que vers d'autres pays et de garantir l'examen individuel des demandes d'asile ainsi que le respect du principe de non-refoulement* »²².

¹⁹ UNHCR: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. January 2007, « *principle of non-refoulement applies not only to recognized refugees, but also to those who have not had their status formally declared* » pages 2 - 3 <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f17a1a4.pdf>

²⁰ UNCHR : La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes : Un Plan d'Action en Dix Points. Janvier 2007. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44cdf0c74.html>

²¹ Questions parlementaires, 15 février 2005. Question écrite posée par Monica Frassoni (Verts/ALE) , Martine Roure (PSE) , Baroness Sarah Ludford (ALDE) , Giusto Catania (GUE/NGL) , Kathalijne Buitenweg (Verts/ALE) , Hélène Flautre (Verts/ALE) , Giovanni Fava (PSE) , Jean Lambert (Verts/ALE) , Luciana Sbarbati (ALDE) et Nicola Zingaretti (PSE) à la Commission.

« *En octobre 2004, les autorités italiennes ont expulsé vers la Libye près de 1500 boat people échoués sur l'île de Lampedusa. C'est un véritable pont aérien qui a été mis en place par l'Italie à destination de la Libye.*

La Commission ne considère-t-elle pas que cette opération s'est faite en violation de principes fondamentaux qui engagent l'Union européenne, notamment, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux et la Convention de Genève sur les réfugiés qui interdit les expulsions collectives et qui garantit le droit d'accès à la procédure d'asile et reconnaît le principe de non refoulement?

Quelles ont été les initiatives prises par la Commission pour faire cesser les expulsions de Lampedusa et pour exiger de l'Italie qu'elle respecte ses obligations en vertu du droit international et communautaire? »

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2005-0545&language=FR>

²² Résolution du Parlement européen sur Lampedusa : P6_TA(2005)0138 du 14 avril 2005

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR>

Le Parlement estime que ces déportations « (...) constituent une violation du principe de non-refoulement et que les autorités italiennes ont failli à leurs obligations internationales en ne s'assurant pas que la vie des personnes qu'elles expulsent n'est pas menacée dans leur pays d'origine »²³. En plus le Parlement manifeste sa préoccupation pour l'accord conclu entre l'Italie et la Libye « (...) dont le contenu est encore secret (...) »²⁴ et pour lequel les autorités libyennes s'engagent à surveiller les flux migratoires vers l'Italie et à réadmettre les personnes refoulées par l'Italie.

À ce jour la pratique de l'expulsion, la déportation, le rapatriement, le refoulement par quelques États Membres est routinière et sera analysée dans les chapitres suivants. Pourtant il est indéniable que le principe de non-refoulement est un outil de protection du droit international envers les réfugiés.

CHAPITRE II: LA COMMUNAUTARISATION GRADUELLE DE L'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Depuis l'internationalisation du droit d'asile dans les années 50, chaque pays est responsable, d'appliquer les obligations résultant de la Convention Genève et de son Protocole aux réfugiés qu'il a accepté sur son territoire. Néanmoins, une situation *sui generis* va se développer en Europe dû à la naissance de l'idée d'une Europe unie. Cette union conçue comme nécessaire pour maintenir la paix sur le continent européen et pour promouvoir le progrès économique et social dans un cadre collectif et multilatéral de coopération a connu plusieurs modifications depuis sa création par le Traité instituant la Communauté économique européenne (ci-après Traité de Rome)²⁵. Les premières étapes se sont essentiellement focalisées sur le secteur économique. Jusqu'en 1986, les politiques relatives à l'asile et l'immigration sont matières exclusives de chaque État Membre en exercice de son pouvoir souverain. En 1986 l'Acte Unique Européen (ci-après AUE), qui a eu pour objectif de « relancer le processus de construction européenne afin d'achever la réalisation du marché intérieur »²⁶ pour obtenir un espace européen sans frontières internes et sans contrôles douaniers et dans lequel la libre circulation

²³ Idem

²⁴ Idem

²⁵ Traité de Rome, *Op. Cit.*, note 2.

²⁶ L'acte Unique Européenne a été signé le 28 février 1986. J.O. L 169 du 29 juin 1987
http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_fr.htm

des personnes, marchandises et services est garantie, a introduit timidement quelques idées sur une coopération intergouvernementale en matière d'immigration et d'asile.

Mais quel est le lien entre « *la réalisation du marché intérieur* » et la politique de coopération intergouvernementale en matière d'immigration et d'asile? Jusqu'à ce moment-là, comme dit plus tôt, il était clair que ces questions concernaient le pouvoir souverain des États. Pourquoi devaient-elles maintenant sortir vers la sphère multilatérale? Kay Hailbronner fait le lien entre ces deux éléments « (...) *a European immigration law and policy (y compris la politique sur l'asile) appears as a logical conclusion of the establishment of the European internal market and the abolition of internal border controls* ». ²⁷ En d'autres termes, l'ouverture des frontières intérieures entre les États Membres afin d'achever la construction du marché intérieur et de la libre circulation des citoyens a fait que le contrôle de frontières extérieures est devenu une source de « (...) *préoccupation commune* » ²⁸ des États Membres et ce contrôle de frontières extérieures a sans doute une incidence sur les politiques d'immigration et d'asile.

Section 1 Décision de la Commission 85/381

Nonobstant la liaison évidente entre l'ouverture des frontières intérieures et le développement non seulement d'une politique commune de contrôle des frontières extérieures à l'Union Européenne et d'une politique commune d'immigration et d'asile pour les États Membres, le processus de détachement d'une partie de leur pouvoir souverain à savoir, la décision de qui peut ou qui ne peut pas entrer dans son territoire, a été et reste encore longue et difficile.

Le 8 juillet 1985, la Commission, en vertu de l'article 118 du Traité de Rome ²⁹, a adopté la Décision 85/381/CEE ³⁰ instaurant une procédure de concertation entre les États Membres et la Commission sur les politiques migratoires. À cet effet, la Décision en question prévoyait la

²⁷ HAILBRONNER, Kay, Immigration and asylum law and policy of the European Union, The Hague, Boston : Kluwer Law International, 2000, page 1.

²⁸ CARLIER, Jean-Yves, « Le développement d'un politique commune en matière d'asile », dans Constança DIAS URBANO DE SOUSA et Philippe DE BRUYCKER (dir.), *L'Émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004, page 2.

²⁹ Traité de Rome, Op. Cit., note 2, article 118 :

« Sans préjudice des autres dispositions du présent Traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives :

- À l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnels, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

(...) Avant d'émettre les avis prévus au présent article, la Commission consulte le Comité économique et social. »

³⁰ Décision 85/381/CEE Instaurant une procédure de notification préalable et de concentration sur les politiques migratoires vis-à-vis des États tiers. J.O. L217 du 14 août 1985 p.0025 - 0026

notification des projets législatifs que les États Membres envisageaient de prendre à l'égard de ressortissants des pays tiers et des membres de leurs familles dans le domaine de l'entrée, l'emploi, du séjour, de retour volontaire dans leur pays d'origine, entre autres. Cette notification préalable devait être faite « *en temps utile et au plus tard au moment où ils seraient rendus publics* »³¹. La Décision 85/381/CEE avait pour objectif de faciliter l'information entre les États Membres, d'assurer que leurs législations soient « *conformes avec les politiques et actions communautaires* »³² et finalement obtenir une « *harmonisation des législations nationales sur les étrangers* »³³.

La réponse de la part de quelques-uns des États Membres ne s'est pas fait attendre. L'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Danemark et le Royaume-Uni ont introduit un recours visant l'annulation de la Décision 85/381/CEE fondé sur l'incompétence de la Commission à adopter une telle Décision sans consultation préalable du Comité Économique et Social telle que prévu dans le même article 118 du Traité CE, et sur le fait que le domaine de l'immigration « *n'entre pas dans les compétences communautaires, mais relève de la souveraineté nationale* »³⁴. La Cour de Justice des Communautés Européennes (ci-après CJCE) en 1987 déclare et arrête que la Décision en question « *est annulée dans la mesure où la Commission n'avait pas compétence* »³⁵. Ce faisant, la CJCE a statué que le domaine de l'immigration y compris l'asile n'appartient pas à la Communauté mais aux États Membres.

Nonobstant, l'arrêt de la CJCE de 1987, une nouvelle Décision 88/384³⁶, ayant le même titre et le même contenu, sera adoptée l'année suivante. L'éminence de la liaison entre le marché intérieur et la politique migratoire n'attendait pas. Les États Membres devaient reconnaître non seulement l'existence d'un *intérêt commun* envers une politique d'immigration et d'asile mais aussi que la consolidation du marché commun exigeait une telle reconnaissance comme on le verra par la suite dans le Traité sur l'Union Européenne.

³¹ Idem. Article premier 1 paragraphe 1

³² Idem. Article 2 paragraphe b)

³³ Idem. Article 2 paragraphe c)

³⁴ J.-Y. CARLIER, *Op. Cit.*, note 28, page 3

³⁵ Arrêt de la Cour du 9 juillet 1987. - République fédérale d'Allemagne et autres contre Commission des Communautés européennes. - Politique migratoire - Compétence de la Communauté. - Affaires jointes 281, 283, 284, 285 et 287/85. Recueil de jurisprudence 1987 page 03203

³⁶ Décision 88/384/CEE Instaurant une procédure de notification préalable et de concentration sur les politiques migratoires vis-à-vis des États tiers. J.O. L 183 du 14 juillet 1988 p.0035 – 0036

Section 2 Traité sur l'Union Européenne

Le Traité sur l'Union Européenne³⁷ (ci-après Traité de Maastricht) a dépassé l'objectif économique initial de l'Union Européenne, à savoir : la réalisation d'un marché commun. En plus, le Traité de Maastricht donne une vocation politique à l'Union Européenne et marque une nouvelle étape dans le processus d'unification, comme le prône son article 1 : « (...) *créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ». ³⁸

Le Traité de Maastricht reconnaît la citoyenneté européenne à toute personne ayant la nationalité d'un État Membre de l'Union Européenne. La citoyenneté européenne est donc conditionnée par la citoyenneté nationale mais donne de nouveaux droits : le droit de circuler et de résider librement dans les États Membres; la protection à l'étranger par les ambassades et les consulats d'un autre État Membre si un État n'a pas de représentation diplomatique dans ce pays tiers; le droit de vote lors des élections municipales et d'être élu entre autres³⁹.

Le Traité de Maastricht marque la fondation de l'Union Européenne qui reposait sur trois piliers. Le premier pilier comprendre les communautés européennes et est basé sur la méthode communautaire, le deuxième pilier comprendre la politique étrangère et de sécurité commune et le troisième pilier comprendre la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ces deux derniers sont basés sur la méthode intergouvernementale.

Dans la version originale du Traité de Maastricht on trouve l'article K.1 (1)⁴⁰ du Titre VI qui inclut la politique d'asile dans la liste des matières d'intérêt commun pour lesquelles les États Membres devront coopérer. C'est la première fois qu'un traité communautaire contient une référence explicite à l'asile. De son côté, la version consolidée inclut la politique d'asile comme

³⁷ Traité de Maastricht, Op. Cit., note 7

³⁸ Traité de Maastricht, Op. Cit., note 7, article 1:

« Par le présent traité, les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée «Union». Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possibles des citoyens.

L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples. »

³⁹ Traité de Maastricht, Op. Cit., note 7, article 2 :

« L'Union se donne pour objectifs :

(...) - de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union, »

⁴⁰ Traité de Maastricht, Op. Cit., note 7, article K.1 (1) <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

un des objectifs du Traité de Maastricht enserrés dans son objectif ultérieur de maintenir et développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union Européenne⁴¹.

Cette coopération en matière d'asile s'insère dans le cadre plus large du domaine de la justice et des affaires intérieures et relève du troisième pilier. Le troisième pilier, c'est-à-dire, la coopération policière et judiciaire en matière pénale, a été conçu pour faciliter et rendre plus sûre la libre circulation des personnes entre les États Membres. Les décisions se prennent à l'unanimité et portent sur les domaines suivants : le franchissement des frontières extérieures de la Communauté et le renforcement des contrôles; la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et la fraude internationale; la coopération en matière de justice pénale et civile; la lutte contre l'immigration irrégulière et la politique commune d'asile. Pour accomplir cette mission, le Traité de Maastricht a créé l'Office Européen de Police (Europol)⁴² doté d'un système d'échange d'informations entre les polices nationales.

Malgré sa nature communautaire, l'asile a été maintenu arbitrairement dans le troisième pilier ou pilier intergouvernemental. Cependant, –dû à la forte pression pour obtenir sa communautarisation, deux instruments communautaires ont vu le jour pendant la durée du Traité de Maastricht: le premier est la Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile⁴³ qui va se mettre en accord avec les principes de la Convention Genève et de son Protocole pour donner des standards minimaux à toutes les demandes d'asile déposées dans l'Union Européenne. Le deuxième est la Position Commune du Conseil concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» au sens de l'article 1er de la Convention Genève⁴⁴. Ce dernier instrument, adopté sur la base de l'article K.3 du Traité de Maastricht⁴⁵, détermine la qualité de réfugié au sens de la Convention de

⁴¹ Traité de Maastricht, *Op. Cit.*, note 7, article 2:

« L'Union se donne pour objectifs :

(...) - de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène, (...) »

⁴² Pour connaître plus sur Europol, voir <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=en>

⁴³ Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile. Journal officiel C 274, 19.09.1996

⁴⁴ Position commune : 96/196/JAI, du 4 mars 1996, définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» au sens de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés. Journal officiel n° L 063 du 13/03/1996 p. 0002 - 0007

⁴⁵ Traité de Maastricht, *Op. Cit.*, note 7, article K.3 <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

« 1. Dans les domaines visés à l'article K.1, les États membres s'informent et se consultent mutuellement au sein du Conseil, en vue de coordonner leur action. Ils instituent à cet effet une collaboration entre les services compétents de leurs administrations.

2. Le Conseil peut : (...) a) arrêter des positions communes et promouvoir, sous la forme et selon les procédures appropriées, toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union; »

Genève et identifie les organes nationaux compétents qui décideront d'accorder à un demandeur d'asile la qualité de réfugié ou non. Ces deux instruments constituent une avancée vers une future communautarisation de l'asile.

On peut apercevoir que l'idée d'une politique d'asile commune commence à se développer, mais elle reste encore dans le pilier intergouvernemental en dehors du domaine d'ingérence de la Communauté. A ce sujet Philippe De Bruycker note que si pour certains la création du troisième pilier a été un pas nécessaire dans la « *construction graduelle d'un cadre institutionnel* »⁴⁶ européen, en ce qui concerne spécifiquement les politiques d'immigration et d'asile, ce troisième pilier n'a produit « *que de résultats modestes* »⁴⁷. La vraie politique commune en matière d'immigration et d'asile verra le jour dans le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, comme on l'analysera par la suite.

Section 3 Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes

C'est avec le Traité d'Amsterdam⁴⁸ signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999 (ci-après Traité d'Amsterdam), que la politique migratoire commune va prendre forme. Les textes législatifs ont maintenant la composition du droit dérivé classique c'est-à-dire les règlements et directives sont de nature contraignante, et la question de l'asile va être communautarisée ce qui constitue l'avancée la plus importante.

Le Traité d'Amsterdam, qui maintient la structure en trois piliers, affirme les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme dans l'Union Européenne. Il met en place un espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin de renforcer ces principes, le traité établit, un mécanisme de sanction politique contre les Etats Membres qui ne respecteraient pas les droits fondamentaux instaurés⁴⁹ par le Traité de Maastricht dans son article 6 paragraphe 1 :

Par les positions communes le Conseil de l'Union Européenne établissait politiques communes. Une fois qu'une position commune été prise par le Conseil, les États Membres doivent veiller à ce que leurs politiques nationales s'y conforment.

⁴⁶ DE BRUYCKER, Philippe, « Politique européenne d'immigration » dans Philippe De Bruycker (dir) The emergence of a European immigration policy, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2003, page 5.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Traité d'Amsterdam, Op. Cit., note 3 et aussi dans sa version consolidée du 1997 J.O. No. C340 du 10 novembre 1997 voir ici : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>

⁴⁹ Idem, article 309 paragraphe 2:

« L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres (...) ».

Dans le but de mettre en œuvre cet espace de liberté, sécurité et justice, le Traité d'Amsterdam incorpore de nouveaux domaines dans le champ communautaire, entre autres, le contrôle de l'immigration, les visas, le droit d'asile et la coopération judiciaire en matière civile, qui relevaient jusqu'alors de la seule coopération intergouvernementale. Ces matières sont transférées du troisième au premier pilier et sont, par conséquent, pleinement soumises à la méthode communautaire.

Qu'est-ce que ça veut dire ? Quand une matière est soumise à la méthode communautaire la Commission a le monopole d'initiative sur ces matières, les décisions prises par le Conseil de l'Union Européenne (ci-après Conseil) sont à la majorité qualifiée dans la plupart des cas et de plus la CJCE est la seule entité compétente pour interpréter les Traités constitutifs et modificatifs⁵⁰, elle veille sur le respect du droit communautaire en exerçant un contrôle juridique.

La politique d'harmonisation de l'asile a été introduite par l'article 63⁵¹ du titre IV du traité. Celui-ci va non seulement fournir une base juridique pour des mesures concernant l'asile mais

« (...) 2. lorsque l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne a été constatée conformément à l'article 7, paragraphe 1, dudit traité, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question (...) ».

⁵⁰ Le traité d'Amsterdam – 1997 dans : <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/le-traite-d-amsterdam-1997.html>

⁵¹ Traité d'Amsterdam, *Op.Cit.*, note 48, article 63 :

« Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

1) des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents, dans les domaines suivants :

- a) 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 ;*
- b) normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ;*
- c) normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ;*
- d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres ;*

2) des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans les domaines suivants :

- a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ;*
- b) mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil ;*

3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants :

- a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;*
- b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;*

aussi fixer un ordre du jour politique⁵² avec la création de la première phase du régime d'asile commun. Le Traité d'Amsterdam ordonne au Conseil d'adopter des mesures sur l'asile conformes à la Convention Genève et à son Protocole et cela dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité, c'est à dire au plus tard le 1 mai 2004⁵³.

Selon cet article, le Conseil devra émettre des dispositions qui vont constituer les lignes directrices en matière d'asile mais qui sont loin de couvrir tout l'univers législatif en la matière, à savoir : 1) les critères et mécanismes de détermination de l'État Membre responsable de l'évaluation d'une demande d'asile, 2) les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, 3) les normes minimales de qualification de l'asile, 4) les normes minimales concernant la procédure d'octroi du statut de réfugié, 5) les normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire et d'une protection subsidiaire et 6) les mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États Membres pour accueillir des réfugiés par la création du Fonds Européen pour les réfugiés⁵⁴ (ci-après FER).

La procédure d'adoption de ces dispositions est compartimentée en périodes, conformément à l'article 67 du Traité d'Amsterdam qui stipule que pendant la période transitoire de cinq ans, l'initiative de ces dispositions est partagée entre la Commission et les États Membres. Le Conseil doit statuer à l'unanimité après consultation du Parlement. Après cette période transitoire, la Commission seule aura le droit de soumettre des textes au Conseil et ce dernier devra prendre une décision au vote à la majorité qualifiée.

Comme on l'a mentionné auparavant, cette communautarisation de la politique d'asile va permettre l'intervention de la CJCE qui pourra apprécier la validité des actes pris par le Conseil, la Commission ou le Parlement concernant les actions adoptées en matière d'asile et aussi assurer l'interprétation de la législation. À cet effet, la CJCE pourra être consultée par les

4) des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État Membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3 et 4 n'empêchent pas un État Membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux.

Les mesures arrêtées en vertu du point 2 b), du point 3 a), et du point 4 ne sont pas soumises à la période de cinq ans visée ci-dessus. »

⁵² BATTJES, Hemmes, «The Common European Asylum System: The first stage», dans Jean-Yves CARLIER and Philippe DE BRUYCKER (dir.), *Immigration and asylum law of the EU: Current debates*, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2005, page 28.

⁵³ Idem

⁵⁴ Décision du Conseil, 2000/596/EC du 28 septembre 2000, établissant le Fonds européen pour les réfugiés, OJ L 252, du 6 octobre 2000. Le FER concerne le financement des efforts d'accueil des États membres. Le Fonds soutient trois types d'action : l'accueil, l'intégration et le rapatriement volontaire. Les financements sont répartis proportionnellement au nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile présents dans chaque État Membre. Une analyse plus approfondie du FER sera abordé dans la Section 4 du Titre III.

institutions communautaires et par les États Membres pour statuer sur une question d'interprétation législative⁵⁵.

Toutefois en dépit d'une volonté d'harmoniser la politique de l'asile, il existe des obstacles à la création d'une réelle politique commune. Tout d'abord, la référence faite par l'article 63 du traité à l'obligation du Conseil de créer des « *normes minimales* », qui selon Nuno Piçarra correspond à une « *notion dépourvue de rigueur juridique* »⁵⁶. Il s'agit donc d'établir des normes contenant le plus bas standard communautaire, c'est-à-dire « (...) *les plus petits dénominateurs communs sur lesquels les États membres peuvent s'accorder au sein du Conseil* »⁵⁷ au lieu d'être des normes matérielles qui soient « (...) *conformes aux valeurs, principes et engagements auxquels l'union et ses États membres sont liés, à commencer par la Convention Genève et son Protocole, ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme (...)* »⁵⁸. Cette législation basée en normes minimales sera analysée a *posteriori* dans ce mémoire. Il faut, cependant informer le lecteur qu'actuellement les organes décisionnels de l'Union Européenne travaillent à la modification de l'acquis communautaire adopté en vertu du Traité d'Amsterdam afin de le rendre non seulement plus adapté aux fondements de la Convention Genève et son Protocole mais aussi plus uniforme.

D'autre part, l'article 63 du Traité d'Amsterdam introduit des restrictions qui atténuent cette harmonisation en excluant de la période de cinq ans les mesures qui prévoient le partage de la charge des réfugiés entre les États Membres, ainsi que les mesures destinées à octroyer la résidence aux réfugiés et celles concernant la réunification familiale⁵⁹. À ce propos, nous partageons la critique faite par Hemme Battjes, dans le sens que « (...) *This in fact renders the Community competence on these areas from obligatory into facultative ones* »⁶⁰. Il apparaît que

⁵⁵ Traité d'Amsterdam, Op.Cit., note 48, article 68.

⁵⁶ PIÇARRA, Nuno, « Le développement d'une politique commune en matière d'asile » Dans Philippe De Bruycker (dir) The emergence of a European immigration policy, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2003, page 17.

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Idem

⁵⁹ Traité d'Amsterdam, Op.Cit., note 48, article 63 dernier paragraphe :

« Les mesures arrêtées en vertu du point 2 b) (« mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil »), du point 3 a) (« conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial »), et du point 4 (« des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire ») ne sont pas soumises à la période de cinq ans visée ci-dessus » (Je souligne et ajoute).

⁶⁰ H. BATTJES, Op. Cit., note 52, page 29.

la politique commune d'asile n'est pas une politique comme les autres, « (...) *pour ce qui est de sa soumission à la méthode communautaire ou méthode d'intégration supranationale* »⁶¹ comme par exemple la politique agricole dans laquelle la Communauté a la compétence pour réguler tout l'ensemble. Dans le cas de la politique commune d'asile, la Communauté a la compétence « (...) *d'adopter des mesures concernant quatre aspects spécifiques de cette politique (détermination de l'État Membre responsable, conditions d'accueil, qualification et normes procédurales)* »⁶² (Je souligne et ajoute).

De plus, l'avant dernier paragraphe de ce même article 63 établit que les États Membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions nationales compatibles avec le Traité d'Amsterdam et avec les accords internationaux en ce qui concerne les mesures relatives à la politique d'immigration (visas, titres de séjour, regroupement familial, séjour irrégulier et rapatriement) et prendre des mesures « *définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État Membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire* ».⁶³ Là encore nous trouvons l'éternelle question de la répartition des compétences entre la Communauté et les États Membres⁶⁴. Il est correct donc conclure que l'article 63 « (...) *contains reservations as to the transfer of competencies to the Community* »⁶⁵. Les États Membres s'accrochant toujours à leur pouvoir souverain de décider qui entre ou non sur son territoire et ne voulant pas céder ce pouvoir à la Communauté.

Enfin, pour en finir avec une médiatisation totale de cette politique embryonnaire d'asile commune; l'article 64 au paragraphe 1) du Traité d'Amsterdam établit que « [L]e présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »⁶⁶. On peut voir comment, même dans les années précédant les événements du 11 septembre 2001,⁶⁷ la préservation de

⁶¹ N. PIÇARRA, *Op. Cit.*, note 56, page 16.

⁶² N. PIÇARRA, *Op. Cit.*, note 56, page 16.

⁶³ Traité d'Amsterdam, *Op.Cit.*, note 48, article 63, avant dernier paragraphe.

⁶⁴ LABAYLE, Henri, «Vers un politique commune de l'asile et de l'immigration dans l'Union Européenne». Dans François Julien-Laferriere. Henri Labayle et Orjan Edstrom, (dir) *La politique européenne d'immigration et d'asile : Bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*. Bruxelles, Éditions Bruyant, 2005, page 18.

⁶⁵ H. BATTJES, *Op. cit.*, note 52, page 29.

⁶⁶ Traité d'Amsterdam, *Op.Cit.*, note 48, article 64 paragraphe 1).

⁶⁷ Après les événements du 11 septembre, le phénomène naturel de l'immigration est vu comme une menace à la sécurité interne de l'Union Européenne. European parliament: Acts of terrorism in the United States. Extraordinary formal sitting of 12 September 2001: M. Berthu, NI: «Europe is going to have to understand that security must take priority over abolishing controls at borders and elsewhere» <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010912+ITEM-001+DOC+XML+V0//EN>

l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure sont au cœur de toute politique migratoire y compris la politique de l'asile. Au regard de cet article, Henri Labayle est incisif dans ses commentaires en disant que « (...) [E]n réserver la responsabilité exclusive aux États membres (en parlant de l'ordre public et la sécurité intérieure) contraint donc la Communauté à développer (...) une approche partielle qui ne conforte guère l'idée d'une politique commune (d'asile) »⁶⁸ (Je souligne et ajoute).

Malgré les critiques justifiées faites sur le Traité d'Amsterdam, il est indéniable que celui-ci a jeté les bases de cette première phase de la politique commune d'asile dans l'Union Européenne. Cependant, il est clair que la tentative d'harmonisation à partir de la création des *normes minimales* a fait éclater la tentative d'harmonisation de la politique commune d'asile et a obtenu comme résultats d'abord une diminution du niveau de protection des droits de l'homme dû à la baisse de standards comme déjà commenté et ensuite ces *normes minimales* laissent aux États Membres, au moment de transposer les directives, une marge d'action et un ample pouvoir discrétionnaire qui conduisent à affaiblir toute harmonisation, comme on le verra dans le chapitre I du titre II.

Section 4 Projet du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le projet du traité établissant une Constitution pour l'Europe⁶⁹ (ci-après TECE) est conçu dans le but d'améliorer le fonctionnement administratif de l'Union Européenne composée de vingt-cinq membres et de réunir dans un texte unique tous les traités constitutifs et modificatifs précédents, pour le rendre plus compréhensible pour le commun des citoyens. Bien qu'il ne soit pas entré en vigueur, nous l'avons inclus pour permettre d'analyser la direction vers laquelle les organes de décision de l'Union Européenne, voulaient amener à un moment donné, la politique commune d'asile.

Le TECE réaffirme qu'un de ses objectifs est la consolidation de *l'espace de liberté, de sécurité et justice sans frontières extérieures* mais à la différence du Traité d'Amsterdam, le TECE est explicite en précisant que les bénéficiaires de cet *espace* sont les citoyens européens⁷⁰.

⁶⁸ H. LABAYLE, *Op. Cit.*, note 64, page 24.

⁶⁹ Traité établissant une Constitution pour l'Europe. J.O. C 310 du 16 décembre 2004.

⁷⁰ Idem, article I-3 :

Les politiques d'asile et d'immigration sont justement définies au chapitre IV concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui précède et succède au titre IV de la troisième partie du Traité d'Amsterdam et le titre VI du Traité de Maastricht. Hemme Battjes considère que la différence fondamentale entre les deux conceptions de la politique commune d'asile est le niveau visé de l'harmonisation⁷¹. D'une part l'article 63 du Traité d'Amsterdam demande au Conseil d'arrêter des *normes minimales* tandis que l'article III-266⁷² et III-267⁷³ du TECE demande l'adoption de la *loi ou loi-cadre européenne*. Il n'y a plus de référence aux *normes minimales*. Dans cet ordre d'idée, il est juste de reconnaître que le Traité d'Amsterdam établit la première phase du système commun d'asile avec une harmonisation *minimale* alors que le TECE répond à une avancée conduisant à un niveau plus uniforme d'harmonisation.

« Les objectifs de l'Union « (...) 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée. »

⁷¹ H. BATTJES, *Op. cit.*, note 52, page 175

⁷² Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *Op. Cit.*, note 69, article III-266 :

« 1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:

- a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union;
- b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale;
- c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées;
- d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire;
- e) des critères et mécanismes de détermination de l'État Membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire;
- f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire;
- g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.

3. 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, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou décisions européens comportant des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. »

⁷³ Traité établissant une Constitution pour l'Europe article III-267 :

« 1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants:

- a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;
- b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État Membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres;
- c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
- d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États Membres.

4. La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié. »

Une autre différence entre ces deux traités vient de la lecture combinée des articles III-266 (2) et III-267-(2) qui permet de déduire que l'intention du TECE, à la différence de l'article 63 Traité d'Amsterdam qui comprend une liste exhaustive des normes pour lesquelles le Conseil doit et peut statuer, est de demander à l'Union Européenne de fixer toutes les mesures nécessaires pour achever le développement d'une politique commune en matière d'asile. Malgré l'existence d'une liste de domaines, la Communauté peut donc également légiférer dans des domaines non spécifiés.

Même si le TECE contient des normes plus évoluées en matière d'asile, il laisse aux États Membres la compétence pour déterminer les critères et mécanismes « (...) pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire »⁷⁴. En d'autres mots, ce sont les États Membres et non une institution de l'Union Européenne, tel que suggéré par Hemmes Battjes comme la seule façon d'obtenir une vraie harmonisation de la politique d'asile⁷⁵, qui vont déterminer l'éligibilité des demandeurs de la protection internationale. On verra dans la section 5 du Titre III qu'il existe actuellement au le Parlement un projet de création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. Correspondra-t-il à l'institution européenne demandée par Battjes?

Si le TECE était entré en vigueur il aurait changé le débat actuel sur l'immigration et l'asile et l'Union Européenne aurait eu la capacité de légiférer pour obtenir une vraie harmonisation.

Section 5 Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

Pendant la rédaction du présent mémoire les trois derniers obstacles à l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne⁷⁶ (ci-après Traité de Lisbonne) ont été levés. D'un côté le « oui » de l'Irlande par la voie d'un deuxième referendum a eu lieu le 2 octobre 2009, ensuite, la réunion du Conseil à Bruxelles le 29 octobre 2009 a accordé à la République Tchèque la dérogation à la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (ci-après Charte)⁷⁷ qu'elle demandait pour ratifier le Traité de Lisbonne et enfin, la dernière

⁷⁴ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *Op. Cit.*, note 69, article III-266 (2) (e)

⁷⁵ H. BATTJES, *Op. Cit.*, note 52, pages 184 - 185

⁷⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, signé à Lisbonne 13 décembre 2007 entre les 27 États Membres. Version consolidée du 09 mai 2008 J.O. L. C115/47.

⁷⁷ Avec la République Tchèque ils sont trois États Membres qui ont opté pour la dérogation à la Charte de droits Fondamentaux; le Royaume-Uni et la Pologne.

pierre d'achoppement a été levée le 3 novembre 2009 quand la Cour Constitutionnelle Tchèque a statué que le Traité de Lisbonne n'est pas en contradiction avec l'ordre constitutionnel Tchèque.

Est-ce que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne aura un impact sur le développement actuel de la politique d'asile? À notre avis dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne il y aura certainement des changements positifs de la politique de l'asile et de l'immigration pour s'adapter aux nouveautés contenues dans ledit Traité. Toutefois, nous percevons la possibilité d'une altération de la conception juridique de l'asile dans l'Union Européenne.

Parmi les changements positifs nous relevons ceux concernant la prise de décision car même si la majorité qualifiée et de codécision s'appliquent déjà à la plupart des domaines entrant dans le cadre du titre IV du Traité d'Amsterdam, le domaine de l'immigration et l'asile reste encore soumis à la règle de l'unanimité et de la consultation du Parlement. Il est indéniable qu'un changement du mode d'adoptive des décisions sera mis en place lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne puisque l'article 78 considère que la politique d'asile doit être adoptée conformément à la procédure législative ordinaire⁷⁸ –où l'approbation d'une proposition de la Commission doit être faite par le Parlement et le Conseil à la majorité de ses membres⁷⁹. Pour définir le concept de majorité dans le cas du Parlement un règlement intérieur en fixera le quorum⁸⁰. En ce qui concerne le Conseil, la majorité est actuellement de 72% des membres et à partir du 1^{er} novembre 2014, la majorité est définie comme étant égale à au moins 55% de membres⁸¹. Le droit d'initiative citoyenne est un autre aspect positif du Traité de Lisbonne. À partir de son entrée en vigueur, les citoyens européens pourront soumettre à la Commission des propositions au Parlement et au Conseil. Le droit d'initiative devra avoir le soutien d'un million

⁷⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note 76, article 78 : « (...) le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:

a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union;
 b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale;
 c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées;
 d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire;
 e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire;
 f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire;
 g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire. »

⁷⁹ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note 76, article 294.

⁸⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note 76, article 231.

⁸¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note 76, article 238.

de citoyens de l'Union Européenne et la pétition devra être « (...) *sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement* »⁸²

Ensuite, la possibilité de rendre juridiquement contraignante la Charte garantissant, entre autres, le droit à l'asile et réaffirmant le principe de non-refoulement, va aussi permettre à la CJCE de disposer d'une base juridique pour s'assurer que le système européen commun d'asile soit développé en conformité avec les droits fondamentaux. Finalement, selon le titre V du Traité de Lisbonne⁸³, l'Union Européenne a une personnalité juridique qui lui permet de conclure des accords internationaux et son article 218 lui permet d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de libertés fondamentales (ci-après CEDH)⁸⁴. Par conséquent la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après CrEDH)⁸⁵ deviendra une alliée importante de la CJCE et ces deux cours pourront contribuer à une approche plus cohérente de la protection internationale dans l'Union Européenne.

En ce qui concerne la possibilité d'une altération de la conception juridique de l'asile dans l'Union Européenne, le Traité de Lisbonne inclut dans la liste des actions et mesures nécessaires pour continuer le développement du système commun européen d'asile le « (...) *partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire* »⁸⁶. À notre avis, cette proposition pourrait rouvrir le débat sur la possibilité de gérer les demandes d'asile en dehors de l'espace communautaire avec l'aide des pays tiers qui concluront des accords de partenariat et de coopération directement avec l'Union Européenne.

Dans la section 1 du chapitre II nous analyserons la tendance à l'externalisation de l'asile dans l'Union Européenne. Ce bouleversement, par rapport à la conception originale de l'asile créée par la Convention Genève, à ses origines dans une proposition faite par le Royaume-Uni et qui a été considérée lors du Programme de la Haye (voir chapitre II du titre II).

⁸² Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note76, articles 24 et 227.

⁸³ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note76, Titre V : Accords Internationaux.

⁸⁴ Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales signé a Rome le 4 novembre 1950. Elle a été ouverte à la signature depuis cette date. L'entrée en vigueur après la dixième ratification a été le 3 septembre 1953.

⁸⁵ L'article 19 de la CEDH a créé la Cour européenne des Droits de l'Homme « *Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles (...)* ». La CrEDH fonctionne de façon permanente.

⁸⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Op. Cit., note76, article 78 paragraphe g)

TITRE II

MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME EUROPÉEN COMMUN D'ASILE

CHAPITRE I: CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE 1999 - 2004

Le Traité d'Amsterdam a sans doute été le jalon de la construction d'un espace de liberté, de justice et de sécurité dans l'Union Européenne. Mais il est clair aussi qu'il a manqué de fermeté sur les objectifs politiques et opérationnels en matière d'immigration et d'asile⁸⁷. Pour remédier à la situation, quelques mois après l'entrée en vigueur du traité, le Conseil Européen s'est réuni à Tampere⁸⁸ (ci-après Tampere) pour combler les carences du Traité d'Amsterdam et afin de mettre en œuvre cet espace de liberté, sécurité et justice dans l'Union Européenne. Pour cela le Conseil Européen a considéré la nécessité d'élaborer des politiques communes en matière d'asile et d'immigration, tout en renforçant le contrôle des frontières extérieures afin de lutter contre l'immigration clandestine et le crime organisé international⁸⁹, « (...) *sans le dire, il (Tampere) procède en fait à une véritable révision politique du traité d'Amsterdam, (...) notamment en matière d'immigration* »⁹⁰ (Je souligne et ajoute).

Tampere considère en plus que, cet espace de liberté sécurité et justice ne devrait pas être octroyé uniquement aux citoyens européens mais également à d'autres personnes privées de liberté et qui demandent légitimement l'accès au territoire de l'Union Européenne⁹¹.

Le Conseil Européen a donc établi catégoriquement que cette politique commune doit être soutenue d'abord par l'action positive des États Membres en renforçant le respect non seulement dû aux citoyens de l'Union Européenne mais aussi à des ressortissants des pays tiers. La « (...) *mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale*

⁸⁷ LABAYLE, Henri, « Le bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, sécurité et justice de l'Union Européenne » dans Cahier de Droit Européen. Trente-neuvième année, 2004 numéros 1-2, Bruxelles. Page 594

⁸⁸ Conseil Européen de Tampere : Conclusions de la Présidence -15 et 16 octobre 1999 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

⁸⁹ Tampere paragraphe 3 : « (...) *L'Union se doit donc d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale. Ces politiques communes doivent reposer sur des principes qui à la fois soient clairs pour nos citoyens et offrent des garanties à ceux qui cherchent protection dans l'Union européenne ou demandent accès à son territoire.* »

⁹⁰ H. LABAYLE, Op. Cit., note 87, page 594

⁹¹ Tampere Op. Cit., note 88, paragraphe 3

de la Convention de Genève et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement»⁹² est donc prioritaire pour Tampere.

Comme mesure d'urgence pour commencer la mise en place du système commun d'asile, le Conseil Européen invite instamment le Conseil « (...) à terminer rapidement les travaux relatifs au système d'identification des demandeurs d'asile (ci-après EURODAC) ».⁹³

Le système EURODAC⁹⁴, selon Tampere, était l'outil *sine qua non* pour qu'une vraie politique commune d'asile puisse commencer. La crainte d'une duplicité dans les demandes d'asile s'est instaurée au sein du Conseil Européen.

EURODAC permettra aux États Membres « (...) d'identifier les demandeurs d'asile ainsi que les personnes ayant été appréhendées dans le contexte d'un franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de la Communauté. En comparant les empreintes, les États membres peuvent vérifier si un demandeur d'asile ou un ressortissant étranger se trouvant illégalement sur son territoire a déjà formulé une demande dans un autre État Membre ou si un demandeur d'asile est entré irrégulièrement sur le territoire de l'Union Européenne ».⁹⁵

EURODAC indique que si les empreintes digitales d'un demandeur d'asile étaient déjà enregistrées, celui-ci serait renvoyé dans le pays où les empreintes digitales avaient été enregistrées pour la première fois. De cette façon, la Communauté aura un contrôle étroit sur les demandeurs d'asile de plus de 14 ans.

Considérées en dehors de la réalité législative et factuelle qui s'est développée *a posteriori* au sein de l'Union Européenne, les conclusions de Tampere nous donnent l'impression d'une Communauté européenne ouverte et en accord avec la communautarisation des politiques migratoires. Force est de constater que le bilan global est plutôt décevant en regardant rétrospectivement les résultats à l'issue de la période de cinq ans accordée par Tampere pour obtenir cette mise en place.

⁹² Tampere, *Op. Cit.*, note 82, paragraphe 13.

⁹³ Tampere, *Op. Cit.*, note 82, paragraphe 17.

⁹⁴ 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. *JO L 316 du 15 décembre 2000 p. 0001 – 0010*. Le system EURODAC sera abordé plus approfondi dans la section 3 du chapitre III.

⁹⁵ Système EURODAC <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33081.htm>

En 2001 le Conseil Européen de Laeken⁹⁶ (ci-après Laeken) fait la première évaluation sur les accords pris à Tampere. D'abord, le Conseil Européen confirme son engagement « (...) à l'égard des orientations politiques et des objectifs définis à Tampere (...) »⁹⁷. Il admet qu'il y a eu des avancées comme la création d'EURODAC et du Fonds Européen des Réfugiés (voir section 4, titre III). Cependant il est conscient qu'il faut non seulement accroître les travaux afin de rattraper le retard en matière migratoire et dans le domaine sécuritaire, mais Laeken demande également des efforts aux États Membres pour accélérer la transposition des autres directives et la ratification de la Convention de Dublin, laquelle fixe les critères relatif de l'État Membre compétent pour traiter une demande d'asile (voir section 2 du présent titre).

Dans ce contexte, Laeken est plus précis que son prédécesseur, fixe des échéances pour l'adoption des normes requises et exhorte « (...) la Commission à présenter, au plus tard le 30 avril 2002, des propositions modifiées concernant les procédures d'asile, le regroupement familial et le règlement "Dublin II". Par ailleurs, le Conseil est invité à accélérer ses travaux sur les autres projets concernant les normes d'accueil, la définition du terme "réfugié" et les formes de protection subsidiaire »⁹⁸. Rappelons que le Conseil Européen à Tampere a invité la Commission à proposer un *tableau de bord*⁹⁹ pour l'aider à suivre et surveiller la transparence de la mise en œuvre des politiques migratoires et sécuritaires établies par le Traité d'Amsterdam et en permettre l'information du Parlement. Malgré le travail important fait par la Commission non seulement dans la mise en œuvre du tableau de bord mais également en lui accordant une importance comme outil de travail cela n'a pas permis de vaincre l'inertie des États Membres face aux politiques communes adoptées à Tampere.

Laeken envisageait déjà la présence des blocages législatifs qui seront analysés plus loin et celle des blocages institutionnels qui bien qu'affaiblis par le Traité d'Amsterdam qui a réduit l'antagonisme entre « (...) la gestion communautaire des compétences et leur conservation sur

⁹⁶ Conseil Européen de Laeken 14-15 Décembre 2001 http://ec.europa.eu/justice_home/news/laecken_council/fr/conclusions.htm

⁹⁷ Idem point 37.

⁹⁸ Idem point 41.

⁹⁹ Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un Espace de Liberté, Sécurité et de Justice dans l'Union Européenne http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/scoreboard/default_fr.htm

une base intergouvernementale par les États membres (...)»¹⁰⁰ étaient toujours présents lors de la mise en place des politiques établies à Tampere.

Un premier filet du blocage institutionnel est la compétence relative à la proposition des initiatives de la part des États Membres en concurrence avec celle de la Commission qui a été gardée par le Traité d'Amsterdam jusqu'au 30 avril 2004 –date d'échéance de Tampere. Cette compétence d'initiative partagée a fait l'objet de critiques justifiées de différente nature – institutionnelles, juridiques et opérationnelles. Pour le Professeur Labayle au-delà du débat institutionnel la mise en perspective de la compétence d'initiative face au « (...) *programme de Tampere démontre qu'il a plutôt été contre-productif*»¹⁰¹. Le grand nombre d'initiatives présentées par les États Membres a alourdi l'agenda du Conseil et a créé un chaos organisationnel qui a fini par détourner les priorités établies par Tampere.

Le deuxième filet de difficultés concerne la prise de décision à l'unanimité. Le bilan quantitatif de Tampere nous laisse un vaste nombre de directives, règlements et conventions en matière d'immigration, d'asile, de frontières et de visas. Toutefois le bilan qualitatif de la production législative laisse au contraire un résultat insatisfaisant sur le niveau d'harmonisation envisagé. La Commission dans son document de travail¹⁰² sur le bilan de Tampere a directement signalé que le processus décisionnel à savoir ; la règle de l'unanimité, est devenue un obstacle aux accomplissements des engagements pris par les États Membres. La Commission dit dans ses propres termes que : « *[M]algré le volontarisme affiché dans les conclusions de Tampere (...) il n'a pas toujours été possible de dégager un accord au niveau européen pour l'adoption de certaines mesures délicates, relevant de politiques qui restent au cœur de la souveraineté nationale. Les contraintes juridiques et institutionnelles des traités actuels, où l'unanimité au Conseil demeure en large mesure la règle, expliquent en partie ces difficultés. Les États membres s'engagent parfois avec réticence à coopérer dans ce nouveau cadre européen et quand leurs intérêts sont en jeu, n'hésitent pas à menacer de se servir du veto que constitue l'unanimité pour abaisser le niveau d'ambition des propositions de la Commission et rejeter les*

¹⁰⁰ H. LABAYLE, *Op.Cit.*, note 87, page 600.

¹⁰¹ H. LABAYLE, *Op.Cit.*, note 87, page 606.

¹⁰² Document de travail des services de la Commission annexe à la Communication de la Commission : Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations. SEC (2004) 693 du 2 juin 2004.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/04/st10/st10249-ad02.fr04.pdf>

avis du Parlement européen ». ¹⁰³ (Je souligne). Il faut noter que la version finale de ce document ¹⁰⁴ ne contient pas la référence au veto de la part des États Membres. Nonobstant cette omission, la Commission dans sa communication au Conseil et au Parlement a bien défendu sa position face au blocage institutionnel.

Analysons maintenant l'existence des obstacles législatifs. La première source d'obstacles législatifs a été l'ordre dans lequel ont été adoptées les normes dans ce domaine. Le paragraphe 14 des conclusions de Tampere ¹⁰⁵, fait une description des mesures à court terme et des mesures complémentaires qui devront être adoptées par le Conseil. Les mesures à court terme serviront à définir la Phase I du System Européen Commun d'Asile (ci-après SECA-I) tandis que les mesures complémentaires, une fois le SECA-I définit, serviront à le renforcer.

Tampere décrit ainsi, avec précision les mesures à court terme : premièrement, l'établissement d'une méthode pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Deuxièmement, des normes de procédures communes. Troisièmement, des conditions d'accueil à réserver aux demandeurs d'asile. Nonobstant, les mesures complémentaires ont été mises en place en 2001 ¹⁰⁶ avant les mesures à court terme, qui ne sont entrées en vigueur qu'entre 2003 et la fin de la période pluriannuelle.

Pour Hemme Battjes la façon et l'opportunité dont ont été adoptées les lois de mise en œuvre de la première phase du SECA démontre l'existence non seulement d'un blocage législatif mais aussi « (...) *leads to some major gaps in the Common European Asylum System as it stands today* ». ¹⁰⁷ Sans vouloir porter un jugement sur cette affirmation, le fait que les mesures destinées

¹⁰³ Idem, page 9.

¹⁰⁴ 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 du 2 juin 2004 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:FR:PDF>

¹⁰⁵ Tampere, *Op.Cit.*, note 88, paragraphe 14 « *Ce régime devrait comporter, à court terme, une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié. Il devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection. A cette fin, le Conseil est instamment invité à adopter, sur la base de propositions de la Commission, les décisions nécessaires conformément au calendrier fixé par le traité d'Amsterdam et le plan d'action de Vienne. Le Conseil européen souligne qu'il importe de consulter le HCR et d'autres organisations internationales* ».

¹⁰⁶ Directive 2001/40/CE du 28 mai 2001 Relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers. JO L 149 du 2.6.2001, p. 34–36 et la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. JO L. 212 du 07/08/2001 p. 0012 – 0023. Ce dernière directive sera analysé approfondi dans la section 1, chapitre 1 du titre II.

¹⁰⁷ H. BATTJES, *Op. Cit.*, note 52, page 32.

à la mise en œuvre de SECA-I dans la période pluriannuel de cinq ans sont entrées en vigueur peu avant l'expiration de cette période a sans doute contribué à son délai.

La deuxième source de blocages législatifs a été aussi la cause du retard de l'adoption des normes à court terme. Malgré les tentatives faites par Tampere et Laeken, l'impossibilité de la part des États Membres de concevoir une politique commune d'immigration et d'asile gérée dans sa totalité par la Communauté sur leurs territoires nationaux a joué un rôle fondamental. Bien que les États Membres aient accepté de mettre en place l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ils persistent à s'accrocher à leur pouvoir souverain concernant les politiques migratoires ayant pour effet l'« (...) échec partiel de la commande politique passée à Tampere »¹⁰⁸. C'est ainsi que lors du Conseil Européen de Thessalonique¹⁰⁹ le Conseil a laissé entendre que quelques États Membres ont démarré des études de faisabilité afin de rechercher la possibilité de traiter les demandes d'asile dans la région d'origine du demandeur. En d'autres termes, les demandeurs d'asile devront formuler leur demande en dehors du territoire de la Communauté –dans leur propre région, et seul ceux qui recevront une réponse positive sur leur dossier pourront rentrer sur le territoire de l'Union Européenne. Cette proposition de traitement externalisé des demandes d'asile qui a été soumise par le Royaume Uni¹¹⁰ et fortement soutenue par l'Allemagne a posé non seulement des problèmes « (...) au regard des deux textes obligeant l'Union européenne à cadrer ses travaux en matière d'asile, la Convention de Genève sur les réfugiés politiques et la Convention européenne de droits de l'Homme »¹¹¹; mais aussi et surtout fait poser des questions sur la validité du régime actuel d'asile. En effet l'externalisation de l'asile sera-t-elle une procédure complémentaire ou sera-t-elle un substitut du régime existant? La Commission a évalué cette possibilité¹¹² et est arrivée à la conclusion que si elle était approuvée, elle serait un complément au système actuel; « [L] les nouvelles approches des systèmes d'asile devraient

¹⁰⁸ H. LABAYLE, *Op.Cit.*, note 87, page 612.

¹⁰⁹ Conseil Européen de Thessalonique Conclusions de la Présidence 19 - 20 Juin 2003

¹¹⁰ En mars 2003 le Royaume-Uni a présenté dans une réunion informelle au Conseil Européen le document intitulé «New international approaches to asylum processing and protection» <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>

¹¹¹ H. LABAYLE, *Op.Cit.*, note 87, page 612.

¹¹² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés » COM(2003) 315 final du 3 juin 2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0315:FIN:FR:PDF>

*donc respecter un certain nombre de principes de base, dont la complémentarité avec le régime d'asile européen commun souhaité à Tampere. »*¹¹³

La proposition d'une législation communautaire pour formaliser l'externalisation de l'asile dans l'Union Européenne et ce malgré la forte opposition de la part de la société civile¹¹⁴, a porté ses fruits lors de la réunion du Conseil Européen de La Haye en 2004 –comme on le verra dans le chapitre II du titre II. Elle a également été prise en considération par le Traité de Lisbonne comme on l'a vu plus haut.

D'après le Professeur Bruce Leimsidor, même si les blocages institutionnels et législatifs ont influencé le développement du programme de Tampere, il y a un paradoxe dans leur nature qui affaiblit sa structure et qui aura un impact sur son développement futur « (...) [T]he Tampere conclusions treat migration, the harmonization of the EU's asylum policy on one hand, and migration management on the other as two quite separate tracks: One consisting of a series of Council Directives, each devoted to one of the various elements of an unified asylum program, and another, devoted to migration management concerns consisting of a series of meetings and negotiations on security issues, that is to say, border control, within the EU and with countries of origin and transit. In discussing managing migration, no mention is ever made in the Tampere conclusions of assuring the right to asylum under EU programs to combat irregular migration. The Tampere conclusions express no awareness that these two tracks may come into conflict».¹¹⁵

¹¹³ Idem, page 24

¹¹⁴ Le Conseil européen des réfugiés et exilés (ECRE) est une agence d'assistance aux réfugiés créée en 1973 est qui a pour objectif promouvoir la protection et l'intégration des réfugiés en Europe en respectant les valeurs de la dignité humaine, les droits de l'homme et une certaine éthique de la solidarité.

ECRE) a considéré que: « (...) a transfer of responsibility for refugee status determination outside the territory of EU Member States to third countries at the borders of Europe or in the region of origin could risk being incompatible with the fundamental right to seek and enjoy asylum enshrined in Article 14, 1 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) and Article 18 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000). It may also seriously compromise a number of other fundamental rights of those fleeing persecution as included in the Refugee Convention and other international human rights treaties.

We further consider that as a proponent of international responsibility sharing, the EU should acknowledge that many countries especially those close to regions of origin of refugee populations are hosting far greater numbers of refugees and asylum seekers than are EU Member States. To transfer domestic refugee processing to those regions would not be in accord with the concept of international responsibility sharing and principle of international solidarity that have been developed by many signatories of the 1951 Convention.

ECRE has grave doubts about the practicality of transferring the responsibility of processing asylum applications to third countries of origin. In the light of our many years of practical experience in Eastern Europe, we have serious concerns regarding the capacity of countries bordering an enlarged European Union to undertake additional protection responsibilities in the light of the unprecedented scale of the migration challenges which these countries already face. The current economic instabilities in the region and hostile public opinion, with increasing reports of violent attacks on ethnic minorities and asylum seekers are also obstacles to the implementation of this proposal».

http://www.ecre.org/resources/press_releases?page=4

¹¹⁵ Bruce Leimsidor, dans le cadre de la conférence « Ten years after Tampere : (1999-2009). Coordinating and harmonizing European asylum policy: Is it possible, or desirable? » Chair Hans and Tamar Oppenheimer, Université de McGill, 13 Mars 2009, Montréal.

Est-ce qu'il est possible tel que établi à Tampere d' « (...) élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine (...) »¹¹⁶? Il semble y avoir une contradiction intrinsèque entre ces deux actions.

D'un part l'Union Européenne avec son programme pluriannuel de Tampere veut s'adapter aux dispositions de la Convention Genève et du Protocole –qui par nature établissent le droit universel à tout être humain de demander et de recevoir une protection au-delà des frontières de son propre pays. De cette façon, l'Union Européenne travaille pour définir une politique d'asile commune.

D'autre part cette même Union Européenne cherche à développer, renforcer et consolider une politique de contrôle des ses frontières extérieures. Afin de les protéger, l'Union Européenne exécute des actions qui limitent l'accès aux réfugiés potentiels à obtenir la protection au-delà des frontières de son propre pays, violant ainsi le droit d'asile consacré dans la Convention Genève.

La réalité a malheureusement confirmé les craintes du Professeur Leimsidor. Actuellement l'externalisation de l'asile en Europe ne correspond plus à la proposition faite par le Royaume-Uni de traiter les demandes d'asile en dehors de l'espace communautaire, mais revient à fermer les frontières extérieures afin de dissuader un maximum de demandeurs d'asile de se rendre sur le territoire communautaire. L'Agence Européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États Membres de l'Union Européenne (FRONTEX)¹¹⁷ est un exemple de la mise en application de cette variation d'externalisation. Il est notoire que l'agence de contrôle des frontières empêche les embarcations avec des migrants à bord, parmi lesquels certains pourraient être des réfugiés potentiels, d'arriver dans les ports européens et les oblige à retourner vers le port de départ sans chercher à avoir de contact avec les passagers. Le HCR et la société civile ont, à plusieurs reprises protesté contre les opérations

¹¹⁶ Tampere, *Op.Cit.*, notes 88 et 89, paragraphe 3

¹¹⁷ Frontex : the EU agency based in Warsaw, Poland, was fully operational on 3 October 2005. Created as a specialized and independent body. Its tasks are to coordinate the operational cooperation between Member States in the field of border security. The activities of Frontex are intelligence driven. Frontex complements and provides particular added value to the national border management systems of the Member States. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/

de FRONTEX. Sans succès, puisque celles-ci se poursuivent toujours¹¹⁸. Cette pratique de *pushed back* est aussi utilisée par certains États Membres comme l'Italie¹¹⁹.

Le programme pluriannuel de Tampere a été jusqu'à ce jour le plus important instrument conçu par la Communauté pour obtenir une harmonisation de la politique d'immigration et d'asile. Mais, en dépit de ses efforts, il n'a obtenu qu'un résultat partiel au niveau de l'harmonisation législative et un résultat défavorable si l'on compare le niveau du « (...) *respect absolu du droit de demander asile* »¹²⁰ de la législation nationale dû au fait qu'un nombre d'États Membres « (...) *n'ont pas hésité à modifier leur législation dans un sens restrictif à moment où ils étaient censés s'engager dans un mouvement d'harmonisation (...)* »¹²¹ (Je souligne)

Par la suite nous analyserons dans les sections suivantes les dispositions législatives qui ont constitué la première phase du Système Européen Commun d'Asile sous la direction du Conseil Européen de Tampere.

Section 1 Directive 2001/55/CE 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

La Directive 2001/55/CE¹²² (ci-après Directive de Protection Temporaire) est applicable dans tous les États Membres à l'exception de l'Irlande et du Danemark¹²³. Elle a été conçue à la suite de l'expérience vécue par l'Europe lors du conflit traversé par l'ancienne Yougoslavie et le Kosovo au cours duquel il y a eu non seulement des mouvements de population à grande échelle

¹¹⁸ Frontex predicts decrease in irregular migration into Europe in 2009: On Thursday 9 July 2009, Frontex «(...) presented figures on irregular migration in Europe during the first three months of 2009. The number of irregular migrants stopped at EU borders has dropped 16 percent in one year (...) In Sicily, including Lampedusa, from 1 January 2009 to 5 July the figure decreased from last year's 14,806 to 6,760 this year. According to Frontex this decrease is due to the agreements made between Italy and Libya to push migrants intercepted at sea back to Libya. From the date these agreements became effective (May 15), agents noticed a sharp decrease that has even reached -70%. (...) On the humanitarian level, fewer human lives have been put at risk, due to fewer departures. But our agency does not have the ability to confirm if the right to request asylum as well as other human rights are being respected in Libya. » [http://www.ecre.org/files/ECRE%20 Weekly Bulletin 10 July 2009.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE%20Weekly%20Bulletin%2010%20July%202009.pdf)

¹¹⁹ Human Right Watch a publié le 21 septembre 2009 le rapport « Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers » par lequel informe la pratique de *pushed back* effectuée par l'Italie, « (...) L'Italie intercepte les migrants et demandeurs d'asile africains arrivant par bateau, ne vérifie pas leur statut de réfugié ou autres signes de vulnérabilité et les refoule par la force vers la Libye, où nombre d'entre eux sont détenus dans des conditions inhumaines et dégradantes et font l'objet de mauvais traitements » <http://www.hrw.org/en/node/85585>

¹²⁰ Tampere Op.Cit., note 88, point 13

¹²¹ H. LABAYLE, Op.Cit., note 87, page 612

¹²² Directive 2001/55/CE Op.Cit., note 106

¹²³ Directive 2001/55/CE Op.Cit., note 106, considérants 25 et 26

–y compris des milliers de réfugiés, mais aussi l'impossibilité de faire un examen individuel des demandes d'asile tel que requis par la Convention Genève.

Cette Directive en établissant « (...) un régime de protection "exceptionnel" et "temporaire" réservé au cas d'afflux massif, réel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers et dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation qui règne dans leur pays d'origine »¹²⁴ a comblé un vide juridique qu'aucun texte législatif n'avait régulé précédemment. Auparavant, face à des situations de mouvements de population l'État Membre d'accueil prenait *per se* les décisions concernant l'accès au marché du travail, l'éducation pour les enfants, l'instruction professionnelle pour les adultes, aux soins médicaux, etc. La Directive de Protection Temporaire, établit maintenant des règles homogènes que l'État Membre d'accueil doit respecter envers la population déplacée.

La protection temporaire est accordée pour un an avec des renouvellements de deux fois six mois soit au maximum pour une période de deux ans¹²⁵. Son acceptation n'empêche pas les bénéficiaires de solliciter une demande d'asile. Si le statut de réfugié est refusé, le protégé temporaire continue à bénéficier de la protection temporaire octroyée et ce jusque à la fin de la période maximale de deux ans¹²⁶.

La Directive ne présume en rien la reconnaissance du statut de réfugié et elle ne doit pas être en opposition avec le système universel de protection des réfugiés au titre de la Convention Genève. Sa mise en œuvre par les États Membres doit être réalisée dans le respect des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement¹²⁷. Le HCR a félicité l'Union Européenne pour l'incorporation de cette disposition en soulignant l'importance de différencier ces deux procédures; «*[W]hile accepting that the suspension of status determination procedures may be necessary in situations of mass influx, EXCOM⁽¹²⁸⁾ has affirmed that the implementation of temporary protection must not diminish the protection afforded to refugees (...) EXCOM has further stressed the need for constant advice by UNHCR on the practical application of the*

¹²⁴ H. LABAYLE, *Op. Cit.*, note 87, page 618

¹²⁵ Directive de Protection Temporaire, *Op.Cit.*, note 106, article 4

¹²⁶ Directive de Protection Temporaire, *Op.Cit.*, note 106, article 19

¹²⁷ Directive de Protection Temporaire, *Op.Cit.*, note 106, article 3

¹²⁸ EXCOM sont les conclusions du Comité Exécutif du HCR sur la Protection Internationale. Pour plus de détails voir <http://www.unhcr.org/pages/49e6e6dd6.html>

above international instrument (en parlant de la Directive de Protection Temporaire) by countries exposed to a large-scale influx of refugees (...) »¹²⁹. (Je souligne et ajoute)

Que la décision de recourir à la protection temporaire soit prise par le Conseil –à la majorité qualifiée, et non par les États Membres sur proposition de la Commission, est une autre innovation de la Directive. La décision du Conseil doit tenir compte de la situation dans le pays tiers concerné, de l'ampleur des mouvements éventuels des populations ainsi que de la possibilité d'octroyer de l'aide humanitaire sur place et des recommandations de la HCR et des autres organisations internationales concernées¹³⁰.

L'analyse de la transposition de la directive de protection temporaire faite par le Réseau Odysseus¹³¹ donne un résultat mitigé. Ainsi en Belgique les droits sociaux, économiques et culturels ne sont pas transposés, en Espagne la réunification familiale est vraiment restrictive et en France il n'y a pas de dispositions sur les mineurs non accompagnés, bref selon Cristina Gortàzar « *If a "grade" is to be given to the member States of the EU for their work on the transposition (...) this would be, at most, a general passing grade* »¹³². En d'autres mots, l'auteure n'était pas impressionnée par la taux de transposition législative.

Section 2 Système Dublin

Le Système Dublin qui trouve ses origines dans la Convention de Dublin de 1990¹³³ ratifiée par des représentants des Douze, a élaboré le premier instrument législatif au niveau interétatique pour déterminer les compétences en matière d'asile entre les États Membres de l'Union Européenne. La Convention de Dublin fixe les critères relatifs de l'Etat Membre compétent pour traiter une demande d'asile et parmi les critères retenus on trouve d'abord l'État avec lequel le demandeur d'asile a des liens familiaux ou le premier État Membre dans lequel le demandeur d'asile est arrivé. Elle se sert de la base de données EURODAC –des empreintes digitales des

¹²⁹ UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC 20 July 2001

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.MAY.2003.pdf>

¹³⁰ Directive de Protection Temporaire, *Op. Cit.*, note 106, article 5.

¹³¹ Réseau Odysseus : réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, a été créé en 1998 avec l'appui financier du programme de la Commission européenne sur l'initiative de Philippe DE BRUYCKER, Professeur et chercheur au Centre du droit public et à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/rodf.html>

¹³² GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J. « Synthesis Report on the transposition of the Directive on Temporary Protection » dans Jean-Yves Carlier et Philippe De Bruycker, (dir) *Immigration and Asylum law of the EU: Current debates*. Bruxelles, Éditions Brylant, 2005, page 315.

¹³³ Convention de Dublin, 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, a été signée le 15 juin 1990, par les représentants des Douze et a entrée en vigueur en 1997. Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) du 19 août 1997, n° C 254 <http://www.ena.lu/>

requérants d'asile déjà enregistrés dans tous les États Membres. Cette base de données, comme vu auparavant, est un outil nécessaire pour éviter qu'un requérant d'asile débouté ne dépose une nouvelle demande dans un autre État Membre de l'Union Européenne.

Les principes de la Convention de Dublin sont introduits en droit communautaire à travers le Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil (ci-après Règlement Dublin)¹³⁴ lequel s'est substituée aux dispositions pertinentes de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (ci-après Acquis Schengen)¹³⁵.

Donc, dans le sens propre du terme, le Système de Dublin est formé par la Convention de Dublin, le Règlement Dublin, ses règles d'application procédurales¹³⁶ et par la base de données EURODAC.

Le Règlement Dublin est entré en vigueur le 1er septembre 2003 et est obligatoire dans tous les États Membres y compris le Royaume-Uni qui a manifesté sa volonté de s'y soumettre. Pour le Danemark le règlement s'applique depuis avril 2006¹³⁷. Le Règlement Dublin s'applique aussi à l'Islande et la Norvège¹³⁸ ainsi qu'à la Suisse¹³⁹ et au Liechtenstein¹⁴⁰.

¹³⁴ Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État Membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers. JO L 50 du 25 février 2003.

¹³⁵ Acquis Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement 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 JO L 239 du 22 septembre 2000, pages 19–62.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=42000A0922\(02\)&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=42000A0922(02)&model=guichett)

¹³⁶ Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil. JO L 222 du 5 septembre 2003.

¹³⁷ Le Danemark selon le protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union Européenne et au traité d'Amsterdam dispose qu'aucune mesure dérivée du titre IV du traité d'Amsterdam ne lie le Danemark ou n'est applicable à son égard. Cependant en février 2001 le Danemark a demandé à participer à l'accord entre la Communauté, l'Islande et la Norvège pour l'application du Règlement Dublin et par ce fait, le Danemark a manifesté sa volonté d'être lié aussi par ledit règlement.

L'extension du champ d'application du Règlement Dublin au Danemark a été fait par Décision du Conseil 2006/188/CE relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Royaume du Danemark, étendant au Danemark les dispositions du règlement n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, et du règlement n°2725/2000 du Conseil concernant la création du système EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin du 21 février 2006. JO L 93 du 3 avril 2006 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0188:FR:NOT>

¹³⁸ Protocole à l'accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège à été signé le 29 juin 2005 et approuvé par la Décision du Conseil 2006/167/EC du 21 février 2006. JO L 57/15 du 28 février 2006.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0015:0015:FR:PDF> voir aussi : [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0016:0018:FR:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0016:0018:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0016:0018:FR:PDF)

¹³⁹ Décision du Conseil 2008/147/EC relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux critères et aux mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre ou en Suisse, du 28 janvier 2008. JO L 53 du 27 février 2008. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Decision&an_doc=2008&nu_doc=147

Le Règlement Dublin suit en premier les règles établies par la Convention de Dublin « (...) *in its methodology for allocating responsibility as between the Member States, that is by:*

- *Setting out a formal hierarchy of rules for determining which Member State is responsible;*
- *Establishing a procedural framework by which one of the Member States can be asked to take over responsibility for an asylum seeker from another Member State; and*
- *Setting up an ad hoc committee to resolve issues that arise over the working out of rules as between the Member States. »¹⁴¹*

2.1 L'État Membre responsable :

Pour bien déterminer l'État Membre responsable, le Règlement Dublin introduit une hiérarchie de critères suivant un ordre strict pour identifier la situation du demandeur d'asile :

1. Si le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, l'État responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel un membre de sa famille se trouve légalement (article 6);
2. En l'absence d'un membre de la famille, l'État responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile (article 6);
3. L'État où un membre de la famille a été admis à résider en tant que réfugié (article 7);
4. L'État où un membre de la famille a un dossier qui n'a pas encore fait l'objet d'une décision (article 8);
5. L'État qui a émis un visa valide ou un titre de séjour en cours de validité (article 9);
6. L'État par lequel le demandeur d'asile est rentré de façon irrégulière dans l'Union Européenne (article 10);
7. Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers entre sur le territoire d'un État dans lequel il est exempté de l'obligation de visa, l'examen de sa demande d'asile incombe à cet État (article 11);

¹⁴⁰ Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif à l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre ou en Suisse [COM(2006) 754 final - Non publié au Journal officiel]. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0754\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0754(02):FR:HTML)

¹⁴¹ NICOL, Andrew, «From Dublin Convention to Dublin Regulation: A progressive move?», dans Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild et Helen Toner, (dir) *Whose freedom, security and justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, page 265.

8. L'État dans la zone de transit international, où la demande d'asile a été présentée (article 12);
9. Si aucun des critères antérieurs ne s'applique l'État responsable de l'examen de la demande est le premier État où la demande a été présentée (article 13).

Quelle est l'objectif recherché par le Système Dublin? Pourquoi l'existence de règles si sévères pour les demandeurs d'asile? Pour quelle raison le choix du pays fait par le demandeur d'asile se trouve être le dernier critère plutôt que d'être considéré comme prioritaire?

Pour essayer de répondre à ces questions il faut faire une rétrospective historique. Pendant les années 80 et 90, les États Membres récepteurs de demandeurs d'asile par excellence étaient l'Allemagne avec un pourcentage de 45%, suivi par le Royaume-Uni 13%, la France 11% et les Pays-Bas 8%. Ces États Membres, anciens empires coloniaux et/ou en forte croissance économique, étaient privilégiés par les demandeurs d'asile provenant des pays de l'Afrique subsaharienne ainsi que de l'Iraq et la Turquie –une présence majoritaire de population d'origine kurde dans ces deux derniers pays. La même tendance se perçoit durant le conflit traversé par l'ancienne Yougoslavie et le Kosovo; presque 67% des réfugiés de cette région ont préféré l'Allemagne, suivie du Royaume-Uni 7%¹⁴².

On peut ajouter aussi que selon l'étude de G.C.J. Van Kessel¹⁴³ même les autres nationalités y compris des pays comme la Somalie, le Sri-Lanka, l'Afghanistan, le Nigeria entre autres, ont choisi l'Allemagne comme principal pays d'accueil.

Pendant la crise des Kurdes des années 1997 et 1998 où plus de 2,500 personnes d'origine Kurde provenant de Turquie sont arrivées en Italie, l'Allemagne a protesté vigoureusement contre la politique d'ouverture de l'Italie face aux arrivants kurdes. L'Allemagne a affirmé que ces Kurdes n'étaient pas des réfugiés mais des migrants économiques d'une part, et qu'ils n'avaient pas l'intention d'y rester mais de s'installer en Allemagne où une importante communauté kurde est établie depuis le début des années 90 d'autre part. Ensuite l'Allemagne a demandé à l'Union

¹⁴² VAN KESSEL, G.C.J., «*The evolution of asylum applications in the EU member states*» dans Constança DIAS URBANO DE SOUSA et Philippe DE BRUYCKER (dir.), *L'Émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004, pages 26-32.

¹⁴³ Idem

Européenne d'élaborer des règles pour mieux distribuer la charge de demandeurs d'asile entre tous les États Membres.

Le Royaume-Uni, l'Autriche, la Belgique soutenant la position de l'Allemagne ont questionné la politique de l'Union Européenne sur le contrôle et la protection des frontières extérieures. Chacun des États Membres voyait son pouvoir souverain de décider de l'entrée, du séjour et de l'expulsion des citoyens de pays tiers, transféré aux mains des autres États Membres sans que la Communauté puisse garantir une protection adéquate des frontières extérieures.

La solution à ces demandes, plutôt que de créer un système capable de traiter le nombre croissant de demandeurs d'asile avec des normes maximales de protection des droits de l'homme et dans un délai raisonnable, fait son chemin vers l'actuel Règlement Dublin.

Une autre raison ajoutée aux connotations historiques est le mythe que les demandeurs d'asile sont habitués à faire le « *asylum shopping* »¹⁴⁴. Cette expression développée au sein des institutions européennes consiste, pour des réfugiés, à vouloir choisir un autre pays que celui prévu par le Règlement Dublin pour y déposer une demande d'asile dans l'espoir que ce choix lui offrira, non seulement les meilleures conditions d'accueil, mais aussi plus d'opportunités de voir sa demande acceptée.

Il n'y a pas de chiffres officiels sur l'*asylum shopping*, mais selon le Commissaire Européen à la Justice Franco Frattini « (...) *Approximately 12 percent of asylum seekers apply to more than one country, looking for the one most likely to accept them or give them the best benefits, (...) This practice of "asylum shopping" must stop, Frattini said.* »¹⁴⁵

Même en considérant ce chiffre de 12% comme réel, peut-il justifier le Règlement Dublin? Et même en admettant un chiffre de 99.99% peut-on nier aux demandeurs d'asile le droit de choisir l'État Membre où le pourcentage d'acceptation des demandes d'asile est le plus élevé?¹⁴⁶ Où

¹⁴⁴ House of Lords: Session 2004-05 European Union – Tenth Report. Chapter 4: Asylum point 19: « "*Asylum shopping*" in the EU context is used to describe the phenomenon where an asylum seeker applies for asylum in more than one Member State or chooses one Member State in preference to others on the basis of a perceived higher standard of reception conditions or social security assistance» <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldecom/84/8407.htm>

¹⁴⁵ DW-WORLD.DE - EU Commission Wants to End "Asylum Shopping" <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2579627,00.html>

¹⁴⁶ Les écarts entre les législations des différents États membres sont la principale cause de la volonté des réfugiés à choisir leur pays d'accueil, par exemple les cas des homosexuels en Iran ainsi, selon B. LEIMSIDOR, *Op. Cit.*, note 115: « Ample evidence has been provided that homosexuals in Iran have both been persecuted and have a reasonable fear of persecution. Nevertheless, homosexuals lodging claims in the UK have consistently had problems having their claims recognized, and some have actually been deported to Iran. But if the same

encore le droit de choisir l'État Membre qui facilitera le plus son intégration dans la société, soit parce les demandeurs d'asile partagent la même langue, soit qu'il s'agisse d'un citoyen en provenance d'une ex-colonie présentant un système d'éducation similaire, soit qu'il y existe une communauté représentative de sa culture et de ses valeurs installée dans l'État Membre choisi?

Le Système Dublin a fait objet de plusieurs critiques comme par exemple celles formulées par Andrew Nicol qui considère que: « (...) *Giving primacy to the asylum applicant's choice would have made good sense in terms of common humanity because it would have minimized the trauma of delaying substantive consideration of the asylum claim. It would have a sense in terms of integration of successful applicants. (surely more likely if this took place in the applicant's country of choice). It would have save the administrative effort and cost of trying to establish which country was the right one according to the hierarchy of criteria*». ¹⁴⁷ Ou l'analyse du Professeur Leimsidor qui fait une synthèse sur le droit à l'égalité selon le Règlement Dublin en disant : « (...) *Dublin not only impedes refugee integration and unfairly gives an advantage to asylum seekers who can afford to fly directly to their country of desired asylum*» ¹⁴⁸.

Si l'intention du Règlement Dublin était de servir d'instrument d'harmonisation pour une politique commune d'asile, en créant des règles afin d'identifier l'État Membre responsable des réfugiés et de renforcer la coopération entre les États Membres, il faut conclure que le Règlement Dublin a échoué dans ses objectifs. Au contraire, son application a non seulement violé les droits fondamentaux des réfugiés reconnu par chaque État Membre en tant que partie à la Convention Genève et son Protocole, mais a de plus reporté la responsabilité sur les nouveaux États Membres, « (...) [F]ar from promoting inter-state solidarity, a long-standing EU goal, the Dublin system shifts responsibility for refugee protection toward the newer Member States in Europe's southern and eastern regions. » ¹⁴⁹. En d'autres termes les Etats Membres les plus riches ont connu une diminution du nombre des demandeurs d'asile en comparaison avec les nouveaux États Membres comme la Pologne, la Slovaquie et Chypre.

homosexuals lodged their claims in other country (...) such as Sweden, have justifiably recognized claims under the provision for reasonable fear of persecution (...). Hence, homosexual support organizations have had to advise gay people fleeing Iran to choose their country of asylum carefully ».

¹⁴⁷ A. NICOL, *Op. Cit.*, note 141, page 267.

¹⁴⁸ B. LEIMSIDOR, *Op. Cit.*, note 115.

¹⁴⁹ European Council on Refugees and exile (ECRE). «Sharing responsibility for refugee protection in Europe : Dublin Reconsideration». March 2008. http://www.ecre.org/files/Sharing%20Responsibility_Dublin%20Reconsidered.pdf

2.2 Transferts

En plus, d'un partage de la charge inéquitable, le Règlement a créé un autre souci : les transferts. Le Règlement (CE) n° 1560/2003 –règles procédurales du Règlement Dublin, régit le processus à suivre par les États Membres afin de réaliser les transferts des demandeurs d'asile d'un État Membre –dans la majorité des cas celui choisi par le demandeur d'asile pour poser sa demande, vers un autre État Membre –dans la totalité des cas celui par où le demandeur avait fait son entrée sur le territoire de l'Union Européenne. Donc, en général, les demandeurs d'asile entrent dans l'espace communautaire par les pays frontaliers du sud c'est-à-dire la Grèce, l'Italie, Malte, Chypre qui ne sont pas les États Membres où ils veulent rester ni où ils veulent déposer leur demande d'asile –soit parce qu'ils ne parlent pas la langue, ou parce qu'ils ont des liens familiaux extensives dans un autre État Membre ou simplement par ce que le niveau d'acceptation des demandes d'asile dans ces États Membres frontaliers est inférieur à 2% au lieu des 57% dans les autres États Membres pour des situations de persécution équivalentes.

Ainsi, *grosso modo* les transferts sous le Règlement de Dublin et ses règles procédurales se font de la façon suivante, toujours avec l'appui du système EURODAC;

1. L'État Membre où le demandeur d'asile a déposé sa demande doit solliciter l'État Membre où le demandeur est entré dans l'espace communautaire pour la prise en charge du demandeur dans les trois mois suivant la date de dépôt de la demande¹⁵⁰;
2. Une fois la sollicitude de l'État Membre requérant est arrivée auprès de l'État Membre requis, ce dernier a deux mois pour accepter ou refuser que le demandeur d'asile soit transféré vers son territoire. Dans le cas d'un refus, l'État Membre requis a trois semaines supplémentaires pour envoyer à l'État Membre requérant une explication détaillée de son refus¹⁵¹;
3. L'État Membre requérant dispose alors de deux semaines pour accepter le refus ou pour solliciter une réévaluation¹⁵².

¹⁵⁰ Règlement Dublin, Op. Cit., note 134, article 17.

¹⁵¹ Règles d'application procédurale, Op. Cit., note 136, article 5.

¹⁵² *Idem*

Il n'y a pas de disposition dans le Règlement ni dans ses règles procédurales pour régler le cas où les deux États Membres n'arrivent pas à un accord. Par contre si un des États Membres ne respecte pas l'ensemble des délais, il est alors considéré avoir accepté de prendre en charge le demandeur d'asile. Dans tous les cas, le Règlement établit une période de six mois au maximum pour effectuer les transferts.

Trois ans après l'entrée en vigueur du Règlement Dublin et d'EURODAC, la Commission a fait l'évaluation du Système Dublin¹⁵³ et est arrivée à la conclusion qu'il a été conçu pour éviter le phénomène du demandeur d'asile *in orbit*; ce qui veut dire qu'avant le Système Dublin le demandeur d'asile n'avait pas la garantie « (...) *que sa demande sera examinée par l'un des États membres et d'éviter que les demandeurs d'asile ne soient renvoyés successivement d'un État membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de la demande d'asile (...)* »¹⁵⁴ et que cet objectif a finalement échoué.

Malgré l'entrée en vigueur du Règlement Dublin, les demandeurs d'asile continuent à être confrontés à des situations confuses, les transferts prennent plus de temps que celui prescrit par le Règlement Dublin. Et pendant ce temps les demandeurs d'asile, restent dans des centres de rétention administratifs d'où ils fuient dans la majorité des cas pour ne pas être renvoyés dans l'État Membre qui a un niveau d'acceptation plus faible en raison d'une harmonisation basée en normes minimales, et qui finalement va les refouler.

La Commission a rendu publics les chiffres recueillis entre 2003 et 2005 sous le Système Dublin¹⁵⁵. Sur 589 499 demandes d'asile, les États Membres ont accepté 40 180 transferts (7%) mais seulement 16 842 (0.35%) demandeurs d'asile ont été effectivement transférés. La Commission constatant les défauts du système de Dublin a proposé à la fin 2008 des modifications au Règlement Dublin. Est-ce que ces propositions vont changer l'ordre de priorités afin d'identifier l'État Membre responsable en établissant comme priorité le choix du demandeur d'asile? Est-ce que ces propositions vont permettre d'identifier l'État Membre responsable de l'évaluation de la demande d'asile en considérant les relations réelles du demandeur avec l'État Membre?

¹⁵³ Commission au Parlement Européen et au Conseil : Sur l'évaluation du system Dublin COM (2007) 299 final du 06 juin 2007 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:FR:PDF>

¹⁵⁴ Convention de Dublin, *Op. Cit.*, note 133, troisième considérant.

¹⁵⁵ COM (2007) 299 final, *Op. Cit.*; note 153, page 4.

Une évaluation des propositions faites par la Commission ainsi que sur des recommandations émises par le Parlement sera faite dans la section 1 du titre III du présent mémoire.

Section 3 Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

La Directive 2003/9/CE¹⁵⁶ (ci-après Directive d'accueil) est applicable dans tous les États Membres à l'exception de l'Irlande et du Danemark.¹⁵⁷ La Directive d'accueil a pour but « *d'harmoniser les législations des États membres concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, de contribuer ainsi à ce que des règles identiques soient appliquées dans toute l'UE en matière d'asile et de limiter les mouvements secondaires* ». ¹⁵⁸

Si le but de la Directive d'accueil est d'harmoniser la législation des États Membres, la façon dont leurs obligations ont été décrites ne les rendent pas les plus effectives; en effet, les États Membres conservent une liberté absolue et un pouvoir discrétionnaire unilatéral. Et de plus, il n'y a aucune uniformisation dans les champs d'application de la Directive d'accueil par exemple, chaque État Membre fixe la période pendant laquelle le demandeur d'asile n'a pas accès au marché du travail ou aux soins de santé, ou encore chaque État Membre décide les mesures minimales pour le maintien de l'unité familiale ou si le demandeur d'asile peut ou ne peut pas avoir accès à une formation professionnelle. Bref, pour citer Professeur Labayle, la Directive d'accueil « (...) *ne procède en réalité à aucune harmonisation en ce qui concerne les questions véritablement 'épineuses' (en parlant de l'accès au marché du travail, de la formation professionnelle et de l'unité familiale) pour lesquelles le blocage a été complet (...)* »¹⁵⁹. (Je souligne et ajoute)

Dans cette section nous allons réfléchir sur le traitement donné par la Directive d'accueil au droit à la libre de circulation et à l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile.

D'abord sur le droit à la libre de circulation –un des piliers fondateurs de l'Union Européenne, la Directive établit que les demandeurs d'asile ont le droit de circuler librement à l'intérieur de l'État Membre d'accueil. En suite, elle stipule que l'État d'accueil peut placer le demandeur

¹⁵⁶ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003. Relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres JO L 31 du 6 février 2003, pages 18–25.

¹⁵⁷ Idem point 20 et 21 des considérations préliminaires.

¹⁵⁸ Commission des Communautés Européennes au Conseil et au Parlement Européen : Sur l'application de la Directive 2003/9/CE COM(2007) 745 Final. Bruxelles, 26 novembre 2007 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:EN:PDF>

¹⁵⁹ H. LABAYLE, *Op. Cit.*, note 87, page 614.

d'asile dans un endroit désigné si cette décision n'interfère pas avec sa vie normale. Finalement elle précise que : « (...) *les États 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* ». ¹⁶⁰

La rétention administrative est une mesure à tous égards contraire aux principes fondateurs de l'Union Européenne ainsi qu'aux principes inhérents à la dignité des êtres humains. S'il est vrai que la Directive d'accueil n'oblige pas les États Membres à se servir de la rétention administrative, cette pratique est devenue la règle et non l'exception ¹⁶¹. La rétention administrative des demandeurs d'asile y compris les mineurs non-accompagnés ¹⁶², s'est fortement répandue dernièrement dans les États Membres comme constaté dans son rapport par la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ¹⁶³.

¹⁶⁰ Directive d'accueil, Op. Cit., note 156, article 7.

¹⁶¹ « (...) *la durée de la détention varie de 7 jours (Portugal) à 12 mois (Malte), voire à une durée indéterminée (UK, Finlande)* » Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres COM(2007) 745. Op. Cit.; note 158, page 7.

¹⁶² *Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*, requête No. 41442/07 du 19 janvier 2010. Dans cette affaire, la CrEDH a condamné la Belgique pour avoir retenu, au centre 127bis, quatre enfants accompagnés de leur mère tchéchène dans l'attente d'un transfert vers la Pologne où cette famille avait transité avant de venir en Belgique y demander l'asile. La CrEDH a estimé que la Belgique a violé les articles 3 et 5 paragraphes 1 et 4 dans le cas des quatre enfants âgés de 7 mois à 7 ans étant condamné à leur payer 17.000 euros à titre de dommage moral. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkkm.asp?sessionId=43285391&skin=hudoc-pr-en&action=html&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=79440&highlight=41442/07>

Ministers under fire for locking up immigrant children: "Ministers were facing accusations today that hundreds of children are being held unnecessarily in immigration detention centers as official figures revealed, for the first time, that 470 minors were being detained with their families" <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/aug/30/ministers-under-fire-immigrant-children>

¹⁶³ L'Assemblée parlementaire est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe, organisation internationale qui rassemble 47 États de l'Europe et qui a pour mission promouvoir la démocratie et de protéger les droits de l'homme et l'État de droit en Europe <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=quisommesnous&l=fr>

«1. La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière s'est fortement répandue ces dernières années dans les États membres du Conseil de l'Europe. Bien que cette augmentation s'explique en partie par les arrivées de plus en plus nombreuses de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile dans certaines régions d'Europe, elle est aussi due, dans une large mesure, à des pratiques et à des décisions politiques résultant d'un durcissement des attitudes envers la population concernée.

2. Les centres de rétention connaissent un grave problème de surpopulation. À mesure que les effectifs dépassent la capacité des bâtiments, les États réagissent en construisant des centres de plus en plus vastes. Cependant, plus ils construisent, plus ils remplissent les centres, souvent pour justifier les dépenses engagées mais les conditions de vie des personnes retenues n'en sont pas forcément améliorées. En outre, de plus en plus de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière sont retenus dans des locaux d'appoint qui ne sont pas adaptés à l'accueil de ce type de public : commissariats de police, prisons, casernes désaffectées, hôtels, containers, etc.

3. Il est universellement reconnu que la privation de liberté ne devrait être appliquée qu'en dernier recours. Or, elle fait de plus en plus office de première solution et de moyen de dissuasion. Cela se traduit par des placements en rétention aussi massifs qu'inutiles. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par ce recours excessif à la rétention et par la longue série de problèmes graves qui en résulte, problèmes régulièrement soulignés non seulement par les instances de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, tels que la Cour européenne des droits de l'homme (...)

4. Les conditions de vie et les garanties offertes aux migrants retenus, qui ne sont pas des délinquants, sont souvent pires que celles réservées aux personnes placées en réclusion criminelle (...)

5. Du point de vue budgétaire, la rétention coûte très cher aux États qui l'appliquent fréquemment et retiennent les personnes concernées pendant de longues périodes (...). La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe,

Le Professeur Leimsidor souligne l'existence d'une contradiction dans la Directive d'accueil en prenant l'exemple du comportement de l'Italie à l'égard des demandeurs d'asile:

« (...) Officially, "for reasons of public order," asylum seekers entering the country without an official identity document from his country of origin, that is to say about 80% of asylum seekers in Italy, should be detained in a closed center, originally for a period not to exceed 60 days, but now up to 6 months; it is projected that their asylum claim will be adjudicated within this period. The detention of such persons for reasons of public order, i.e. security, is conditional, however, on there being a place for them in a detention center. The detention centers are almost always full, since they also house people in deportation proceedings, so the asylum seekers are released after a few days, or never sent to a detention center at all. How, one may ask, can this happen if the person was originally subject to detention for reasons of public order? Moreover, the search for a place in a detention center is at the discretion of the police in the city where the applicant lodges his claim. In cities with expressly xenophobic policies, such as Verona or Treviso, or in the ports of entry for maritime arrivals in Sicily and Lampedusa, the applicant has a good chance of being detained; in Venice, which is immigration friendly by tradition, detention is only rarely mandated, and then, not as a result of an assessment of the individual situation, but rather by pressure for detention applied for some unknown reason by the Ministry in Rome».¹⁶⁴

Le Livre Vert sur le futur système européen commun d'asile¹⁶⁵ (voir section 2, chapitre II, titre II), a donné raison aux critiques faites sur la Directive d'accueil, la Commission a accepté que *« (...) [T]outefois, selon les informations déjà disponibles au sujet de la mise en œuvre pratique de la directive 2003/9/CE (la «directive relative aux conditions d'accueil») du Conseil, l'important pouvoir d'appréciation conféré aux États membres pour diverses dispositions clés a pour effet d'annuler l'effet d'harmonisation recherché ».*¹⁶⁶ (Je souligne)

En ce qui concerne l'accès à l'emploi, la Directive d'accueil reconnaît tacitement ce droit aux demandeurs d'asile¹⁶⁷, elle établit une période d'attente maximale d'un an à compter de la date de dépôt de la demande d'asile. Cette disposition n'a pas eu l'écho désiré dans les États Membres. Les entraves administratives, c'est-à-dire l'obligation d'obtenir un permis de travail, le placement des demandeurs d'asile dans des centres de rétention ou d'hébergement éloignés des

Doc.12105 du 11 janvier 2010 Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire : rapporteur Ana Catarina MENDONÇA <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12105.pdf>

¹⁶⁴ B. LEIMSIDOR, *Op. Cit.*, note 115.

¹⁶⁵ Un Livre Vert est un document publié par la Commission européenne et qui offrent un éventail d'idées dans le but de lancer, à l'échelle européenne, une consultation et un débat sur une thématique précise. Les parties, organisations et individus intéressés par le sujet, sont invités à exprimer par écrit leur avis sur les propositions émises, avant une date limite. <http://www.europeplusnet.info/article529.html>.

¹⁶⁶ Livre Vert, *Op. Cit.*, note 8.

¹⁶⁷ Directive d'accueil, *Op. Cit.*, note 156, article 11.

centres économiques ainsi que la restriction dans le nombre de semaines de travail par année font que l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile est restreint. En conséquence, les demandeurs d'asile sont une cible vulnérable pour les réseaux de travail illégal et d'exploitation¹⁶⁸.

Le London School of Economics (ci-après LSE) a publié une étude sur l'impact économique de la migration irrégulière au Royaume-Uni. Il est intéressant de comparer la recherche faite sur les potentialités économiques de personnes en situation irrégulière avec celles des demandeurs d'asile que n'ont pas la possibilité de rentrer sur le marché du travail. Le LSE s'est basée sur deux critères : la résidence au Royaume-Uni d'au moins 5 ans et aucun dossier criminel grave.

Selon cette étude, l'arrivée sur le marché du travail de cette population constituée par les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile pourrait rapporter au Royaume-Uni approximativement un surplus de 3 milliards de livres par année, correspondant à environ 0,2% du PIB national actuel sans compter que la « (...) *regularisation of these groups could be expected to contribute to higher levels of national output to the extent that it enabled a greater proportion of irregular residents to work and to make better use of their human capital* »¹⁶⁹. Peut-être l'Union Européenne pourra prendre note de cette étude au moment d'adopter les modifications de la Directive d'accueil actuellement en attente de la première lecture du Conseil.

Section 4 Directive 2004/83/CE 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

La Directive 2004/83/CE¹⁷⁰ (ci-après Directive de qualification) est applicable à tous les États Membres à l'exception du Danemark.¹⁷¹

La Directive de qualification fait l'objet des mêmes critiques concernant le pouvoir discrétionnaire octroyé aux États Membres dans la Directive d'accueil. De plus, le HCR

¹⁶⁸ "Ombudswoman blasts cheap labour 'exploitation' of asylum seekers" Cyprus Mail 2009.

http://www.cyprus-mail.com/news/main.php?id=37158&cat_id=1

¹⁶⁹ GORDON, Ian et autres, *Economic impact on the London and UK economy of an earned regularisation of irregular migrants to the UK*. Londres, Ed. London School of Economics, mai 2009.

http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/irregular-migrants-report.pdf

¹⁷⁰ Directive de qualification, *Op. Cit.*, note 18.

¹⁷¹ Directive de qualification, *Op. Cit.*, note 18, considérations préliminaires point 40.

considère que cette Directive « (...) *do not fully reflect the standards of the 1951 Convention. UNHCR urges Member States to assess carefully, in consultation with UNHCR, where more favourable provisions need to be introduced or retained to ensure compliance with international refugee or human rights law* »¹⁷². Néanmoins, elle contient non seulement plusieurs dispositions qui suivent l'esprit des lignes directrices émises par le Conseil lors de sa réunion à Tampere mais aussi elle introduit et renforce l'institution de l'asile en devenant l'instrument qui reflète « (...) *la valeur ajoutée de l'action du Conseil (...)* »¹⁷³.

Parmi les innovations introduites par la Directive on trouve que l'évaluation des faits et circonstances d'une demande de protection internationale accorde le bénéfice du doute en faveur du demandeur¹⁷⁴. Ensuite, la Directive de qualification rend obligatoire l'acceptation de la notion de persécution par des acteurs non-étatiques¹⁷⁵, cette clause n'avait pas été incorporée *stricto sensu* par la Convention Genève. Néanmoins le HCR « (...) *has long maintained that the 1951 Convention does not restrict persecution to acts by State agents. Rather, persecutory acts committed by non-State agents against whom the State is unwilling or unable to offer effective protection similarly give rise to refugee status under the 1951 Convention, provided, of course, the other criteria of the refugee definition are met.* »¹⁷⁶

En ce qui concerne la protection de la femme, la Directive de qualification, a ouvert la porte pour demander l'asile « (...) *on the grounds of abuse or denial of rights on sexual grounds (i.e., infibulation, forced marriage, state sanctioned marital abuse, etc.)* »¹⁷⁷. De la même manière, la

¹⁷² UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC du 29 avril 2004, page 13.

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.JAN.2005.pdf>

¹⁷³ H. LABAYLE *Op. Cit.*, note 87, page 618.

¹⁷⁴ Directive de qualification, *Op. Cit.*, note 18, article 4 numéral 5

« Article 4 : Évaluation des faits et circonstances

(...) 5. Lorsque les États membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d'étayer sa demande, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;

b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;

c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;

d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait, et

e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie ».

¹⁷⁵ Directive de qualification, *Op. Cit.*, note 18, article 6.

¹⁷⁶ *Op. Cit.*, note 172, page 17.

¹⁷⁷ Bruce Leimsidor, *Op. Cit.*, note 115.

Directive a aussi permis de considérer l'orientation sexuelle comme un motif de persécution¹⁷⁸. Il est nécessaire pourtant d'étudier les conditions qui prévalent dans le pays d'origine. Ces causes n'avaient pas été incorporées non plus dans la Convention Genève.

Il est remarquable de constater que la Directive inclut les poursuites ou sanctions « (...) *pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit (...)*»¹⁷⁹ quand ledit service conduira à commettre des crimes contre la paix, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité ainsi que des crimes graves de droit commun. À ce propos le HCR ajoute que cet article doit aussi s'appliquer « (...) *where the refusal to serve relates to a conflict that in and of itself is contrary to public international law, such as for example when it has been condemned by the Security Council.* »¹⁸⁰

Toutefois la plus importante contribution de la Directive de qualification a été l'introduction dans son article 15 de l'établissement d'une protection subsidiaire aux personnes qui risquent de subir la peine de mort ou l'exécution, des tortures ou des traitements inhumains ou dégradants ou de graves violations des droits de l'homme en raison de violence aveugle –c'est-à-dire violence généralisée.

La protection subsidiaire¹⁸¹ est un statut juridique qui doit bénéficier aux personnes qui ne peuvent pas se voir reconnaître la qualité de réfugié, mais qui sont en danger de subir les atteintes graves décrites auparavant. Si on compare ces deux statuts juridiques, le demandeur d'asile doit faire face à une crainte de persécution dû à sa race, religion, nationalité, convictions politiques, identité culturelle, ethnique ou linguistique, orientation sexuelle ou de son appartenance à un groupe social tandis que la personne qui souhaite bénéficier de la protection subsidiaire doit seulement établir qu'il y a un risque de violation des droits de l'homme.

Selon la Directive, seront considérées comme causes de protection : « (...) *c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international* ». ¹⁸² En d'autres mots, la Directive de qualification a incorporé dans le droit positif communautaire des nouvelles causes non comprises dans la Convention Genève causes pour lesquelles une personne fuit son pays et a le droit de

¹⁷⁸ Directive de qualification, Op. Cit., note 18, article 10.

¹⁷⁹ Directive de qualification, Op. Cit., note 18, article 9 numéral 2 - e).

¹⁸⁰ Op. Cit., note 172, page 21.

¹⁸¹ Voir aussi protection internationale, Op. Cit., note 18.

¹⁸² Directive de qualification, Op. Cit., note 18, article 15.

chercher et de recevoir une protection internationale. Ces causes étaient déjà reconnues par des instruments internationaux régionaux des réfugiés tels que la Convention OUA et la Déclaration de Carthagène (voir chapitre I du titre I).

L'inclusion de la protection subsidiaire par la Directive a reçu un fort support de la part du HCR. Cependant cette organisation internationale ajoute que « (...) *it is important that measures to provide subsidiary protection are implemented with the objective of strengthening, not undermining, the existing global refugee protection regime. This presupposes that individuals who fulfil its criteria are granted Convention refugee status, rather than being accorded subsidiary protection* »¹⁸³. La notion de protection subsidiaire introduite par la Directive de qualification à l'acquis communautaire sur l'asile est cependant une conception dérivée du droit international des droits de l'homme qui a été prise en compte par la CEDH dans sa troisième disposition établissant que : « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitement inhumains ou dégradants* »¹⁸⁴. En d'autres mots, les pays signataires de la CEDH se sont engagés à protéger toute personne de la torture et de traitements inhumains ou dégradants. La CEDH ne fait pas de distinction entre citoyens européens et citoyens des pays tiers et en plus la CrEDH a attribué une application extraterritoriale audit article comme on le verra *a posteriori* dans l'analyse des arrêts Chahal¹⁸⁵ et Soering¹⁸⁶ contre le Royaume-Uni.

En 2007, le HCR a fait une étude sur la mise en œuvre de la Directive de qualification dans cinq États Membres de l'Union Européenne (Allemagne, France, Grèce, République Slovaque et Suède). Le HCR d'abord reconnaît que la Directive de qualification est un instrument qui pourrait contribuer au renforcement de la protection internationale dans l'Union Européenne, cependant le HCR questionne plusieurs des ces dispositions.

Concentrons nous sur un aspect de la protection subsidiaire, selon le HCR cette sorte de protection :

¹⁸³ *Op. Cit.*, 172, page 31.

¹⁸⁴ Directive de qualification, *Op. Cit.*, note 18, troisième disposition.

¹⁸⁵ Chahal c/ Royaume-Uni, arrêt du 15 novembre 1996, recueil 1996

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=chahal%20%7C%20royaume-uni&sessionid=27311264&skin=hudoc-fr> Cet arrêt sera abordé dans le point 6.1 de la section 6 du chapitre I du titre II.

¹⁸⁶ Soering c/ Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A No. 161

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=soering%20%7C%20royaume-ni&sessionid=27311264&skin=hudoc-fr> Cet arrêt sera abordé dans le point 6.1 de la section 6 du chapitre I du titre II.

« (...) represent the first supranational legislation in Europe defining qualification for subsidiary protection, and create an obligation to grant this status to those who qualify. (...) [i]n practice, subsidiary protection is not granted to significant numbers of persons who appear to be in need of international protection. This is due both to the impact of procedural flaws and to a narrow interpretation of the terms of the Directive ». ¹⁸⁷

Tel que commenté plus haut le problème de la Directive de qualification est le grand pouvoir discrétionnaire octroyé aux États Membres. Selon le Conseil Européen des Réfugiés (ci-après ECRE) la Directive « (...) leaves considerable scope for states to use evidentiary rules to deny protection, leading some to fail to thoroughly investigate each claim »¹⁸⁸. De son côté, le HCR ajoute qu'il est indéniable qu'il existe une tendance à une interprétation restrictive par les autorités des États Membres sur presque toutes les dispositions de cette Directive¹⁸⁹.

Enfin, il est clair que le problème est l'absence d'un pouvoir coercitif de l'Union Européenne qui oblige les États Membres à respecter le délai de transposition et même si c'est le cas comme le HCR l'a soutenu, il est fortement possible que les dispositions soient au dessus des normes minimales établies par la Directive¹⁹⁰. Le délai de transposition pour la Directive de qualification a été fixé au plus tard le 10 octobre 2006 et au moment de rédiger le présent mémoire l'Espagne¹⁹¹ et la Suède¹⁹² viennent d'être condamnées aux dépens par la CJCE pour ne pas avoir transposé, dans le délai prévu, la Directive en question.

¹⁸⁷ UNHCR: « Asylum in the European Union - a study of the implementation of the qualification directive » novembre 2007, page 11 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632&page=search>

¹⁸⁸ ECRE: The impact of the EU Qualification Directive on International Protection – octobre 2008 <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.OCT.2008.pdf> Pour plus d'information sur ECRE voir note 114.

¹⁸⁹ Idem, page 14.

¹⁹⁰ COM(2007) 745. Op. Cit.; note 158, point 52.

¹⁹¹ Arrêt de la cour (cinquième chambre) 9 juillet 2009 «Manquement d'État – Directive 2004/83/CE – Droit d'asile – Non transposition dans le délai prescrit». Affaire C-272/08, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 24 juin 2008, Commission des Communautés européennes, contre Royaume d'Espagne <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:205:0009:0009:FR:PDF>

¹⁹² Arrêt de la cour (sixième chambre) 14 mai 2009 «Manquement d'État – Directive 2004/83/CE – Droit d'asile – Non transposition dans le délai prescrit». Affaire C-322/08, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 15 juillet 2008, Commission des Communautés européennes, contre Royaume de Suède <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0322:FR:HTML>

Section 5 **Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membres**

La Directive 2005/85/CE¹⁹³ (ci-après Directive de procédure) établit des règles communes en matière d’octroi et retrait du statut de réfugié et elle est applicable dans tous les États Membres à l’exception du Danemark.

Cette Directive est peut-être la plus controversée parmi les textes procéduraux approuvés par le Conseil dans la rubrique du SECA-I. Elle est contraire au respect des droits de l’homme et du droit international des réfugiés, et son approbation –dû au fait son texte contesté, a dépassé le délai fixé par l’agenda de Tampere¹⁹⁴ ayant été approuvé lors de l’entrée en vigueur du programme pluriannuel de La Haye qui sera analysé dans le chapitre II du présent titre.

En plus de son texte controversé, la Directive a aussi laissé passer une opportunité d’instaurer un système unique de traitement des demandes c’est-à-dire d’uniformiser les procédures d’octroi et retrait à toutes les catégories de personnes sous la protection internationale, à savoir, les réfugiés selon la Convention Genève et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Même si la Directive donne aux États Membres le pouvoir discrétionnaire d’appliquer ou non les règles procédurales aux autres formes de protection internationale dans la pratique les États Membres se servent de la Directive pour l’octroi et retrait du statut de réfugié seulement aux réfugiés conventionnels c’est-à-dire ceux qui demandent la protection en vertu de la Convention Genève.

La Commission a reconnu que la Directive « (...) *provides for a number of procedural standards rather than for a “standard procedure”* »¹⁹⁵. Elle justifie cela par le fait que pendant le processus de négociation, les États Membres ont réussi à inclure de nombreuses dispositions provenant de leurs règles et pratiques nationales. Il y a encore une grande latitude d’interprétation laissée aux États Membres lesquels ont maintenu l’esprit de leur législation nationale.

En plus d’avoir échoué dans l’opportunité d’une harmonisation, la Directive contient une disposition controversée : la possibilité de rétention du demandeur d’asile. Il est intéressant de

¹⁹³ Directive 2005/85/CE 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 décembre 200, pages 0013-0034.

¹⁹⁴ H. LABAYLE, *Op. Cit.*, note 87, page 615.

¹⁹⁵ Assessment of the implementation of the 2005 procedures directive and proposals for a common European regime of asylum. Civil liberties, Justice and Home affairs PE393.291 - September 2008, page 1 <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/PE393.291.pdf>

vérifier que la proposition de la Directive¹⁹⁶ établissait un terme maximal de rétention de deux semaines tandis que la version approuvée ne prévoit aucune limite de temps de rétention. Certes la Directive prévoit que la rétention est une mesure exceptionnelle et que personne peut être retenu « (...) *au seul motif qu'elle demande l'asile* »¹⁹⁷. Mais elle ne précise pas les circonstances exceptionnelles pour lesquelles un demandeur d'asile peut être retenu; les causes de rétention sont donc ouvertes et sans limite de temps. À tous égards cette disposition est contraire au droit à la liberté consacré non seulement dans l'article 5 de la CEDH mais aussi dans l'article 6 de la Charte.

Le HCR a proposé que la Directive restreigne la possibilité des États Membres de retenir les demandeurs de la protection internationale qu'à quatre cas d'exception¹⁹⁸ à savoir:

1. Vérifier l'identité du demandeur;
2. Déterminer les éléments sur lesquels la demande du statut de réfugié est basée;
3. Traiter les cas où les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou documents d'identité ou ont utilisé des faux documents afin d'induire en erreur les autorités de l'État Membre dans lequel ils ont l'intention de demander l'asile;
4. Protéger la sécurité nationale ou l'ordre public.

Une autre critique faite à la Directive de procédures est la limitation du droit du demandeur d'asile de rester dans l'État Membre qui fait l'évaluation de sa demande seulement jusqu'à la prise de décision en première instance; ainsi le demandeur d'asile pourra être renvoyé de force même si sa demande est en appel. Le HCR souligne « (...) *que dans plusieurs pays européens, entre 30% et 60% des réfugiés ne sont finalement reconnus qu'après une procédure d'appel venant contredire un rejet initial* »¹⁹⁹ donc, avec cette disposition il y aura une diminution du

¹⁹⁶ Proposition modifiée de directive du conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États Membres. COM(2002) 326 final du 18 juin 2002.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0326:FIN:FR:PDF>

¹⁹⁷ Directive de procédure, *Op.Cit.*, note 193, article 18.

¹⁹⁸ UNCHR annotated comments on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM(2002) 326 final of 18 June 2002, presented by the Commission, page 14.

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.FEB.2003.pdf>

¹⁹⁹ UNHCR : Communiqués de presse – La loi de l'Union Européenne sur l'asile pourrait éroder les normes internationales, avertit Ruud Lubbers Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=3fc1e5aa4>

niveau de protection des demandeurs d'asile ainsi qu'une augmentation de « (...) *probabilité d'une mauvaise décision de justice* »²⁰⁰.

Dans son compte rendu de la Directive²⁰¹, la Commission a averti du risque provenant d'une pareille disposition; elle a reconnu que le principe de protection judiciaire n'est pas à l'abri de la Directive; de plus, à la lumière de l'arrêt Čonka²⁰² (voir section 6.2, chapitre I, titre II), la Commission a recommandé la révision de la Directive en s'adaptant à la jurisprudence de la CrEDH.

Sans vouloir être excessive dans les critiques, il faut ajouter que la Directive introduit dans la législation communautaire sur la migration et l'asile, le concept de pays tiers sûr, mais sans établir de limites ni spécifier la façon dont les États Membres doivent évaluer ce concept face à chaque demande d'asile considérée de manière individuelle. Certes, ce concept est remplacé par le Règlement Dublin dans les États Membres et pays européens non membres de l'Union Européenne où le Règlement Dublin s'applique.

Selon cette notion, un pays –hors de l'espace communautaire, peut être considéré comme pays tiers sûr si dans ce pays un demandeur d'asile a pu trouver une protection en tant que réfugié, et s'il a été physiquement présent dans ce pays avant son arrivée sur le territoire de l'État Membre dans lequel il a posé sa demande d'asile.

La notion de pays tiers sûr a toujours généré des controverses entre les défenseurs des droits de l'homme et les États, l'idée sous-jacente d'un *transfert de responsabilité* de l'État où le demandeur d'asile a déposé sa demande envers un autre État est toujours présente. Ainsi en est-il de l'entente faite entre les États-Unis et le Canada²⁰³ –deux pays ayant une longue histoire d'accueil de réfugiés qui ont été critiqués après la mise en œuvre de cet accord. Dans le cas de l'Union Européenne où les pays tiers sûrs sont des pays qui ont peu d'expérience en matière

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ *Op. Cit.*, note 195.

²⁰² Čonka c. Belgique, arrêt No. 51564/99 du 5 février 2002 http://74.125.93.132/search?q=cache:Ej-EkeWN4LEJ:docenti.unimc.it/docenti/francesca-de-vittor/diritto-dellimmigrazione/giurisprudenza/cour-europeenne-des-droits-de-l2019homme-affaire-3/at_download/file+%C4%8Conka+c.+Belgique,+arr%C3%AAt+No.+51564/99+du+5+f%C3%A9vrier+2002&cd=20&hl=fr&ct=clnk&gl=ca

Cet arrêt sera abordé dans le point 6.2 de la section 6 du chapitre I du titre II.

²⁰³ Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs signé le 5 décembre 2002 est entrée en vigueur le 29 décembre 2004. <http://www.cic.gc.ca/FRANCAIS/ministere/lois-politiques/menu-pays-surs.asp>

d'accueil de réfugiés, l'introduction de ce concept ainsi que la façon dont la Directive établit la procédure pour élaborer la liste de pays tiers sûrs ont rencontré une forte opposition non seulement de la part des organisations internationales de défense des droits de l'homme mais aussi de la part du Parlement.

En 2006 le Parlement a déposé devant la CJCE un recours d'annulation contre les paragraphes 1 et 2 de l'article 29 ainsi que le paragraphe 3 de l'article 36 de la Directive de procédures que visent à établir la façon dont le Conseil va adopter la liste de pays tiers sûrs ainsi que toute modification de cette liste. À l'appui de son recours, le Parlement invoque quatre moyens d'annulation, « (...) tirés respectivement d'une violation du traité CE résultant de la méconnaissance de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE, de l'incompétence du Conseil pour édicter les dispositions attaquées, d'une violation de l'obligation de motivation de celles-ci et, enfin, du non-respect de l'obligation de coopération loyale »²⁰⁴. Dans son arrêt C-133/06 du 6 mai 2008 la CJCE a annulé les dispositions en question et a ordonné que ce soit au travers de la procédure de codécision que la liste des pays tiers sûrs soit élaborée et /ou modifiée.

Vu cet arrêt, la Commission dans son rapport d'évaluation de la Directive a précisé qu'il est nécessaire de créer un comité consultatif chargé d'élaborer des standards et critères sécuritaires pour déterminer la liste des pays tiers sûrs²⁰⁵.

ECRE a fait une suggestion sur la façon dont les autorités de l'État Membre doivent apprécier l'utilisation de la notion de pays tiers sûr au moment de l'évaluation de chaque demande d'asile²⁰⁶:

1. Ratification et application de la Convention de Genève ainsi que d'autres instruments internationaux relatifs aux droits des réfugiés.
2. Existence d'une procédure d'asile en vigueur conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié.

²⁰⁴ Case C-133/06 European Parliament vs. Council of the European Union: Action for annulment – Common policy on asylum – Directive 2005/85/EC – Procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status – Safe countries of origin – European safe third countries – Minimum common lists – Procedure for adopting or amending the minimum common lists – Article 67(1) and first indent of Article 67(5) EC – No power). OJ C 108, of 06 may 2006, page 12, paragraphe 19
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0133:EN:HTML>

²⁰⁵ *Op. Cit.*, note 195, page 3.

²⁰⁶ ECRE Information Note IN1/10/2006/EXT/JJ on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, octobre 2006, page 25.
<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.OCT.2006.pdf>

3. Consentement explicite du pays tiers à réadmettre le demandeur d'asile et à lui fournir le plein accès à une procédure équitable et efficace d'évaluation de sa demande d'asile.
4. Existence d'un lien étroit entre le demandeur et le pays tiers sûr, tels que les liens familiaux. Le simple transit à travers un pays ne constitue pas un lien significatif.
5. Existence d'un recours efficace contre toute décision d'expulser le demandeur du « pays tiers sûr » vers un autre pays.

Pour conclure l'analyse de cette Directive de procédures, nous allons citer les mots du professeur Labayle car ils résument avec justice l'impact de la Directive sur le statu quo du SECA-I : « *D'une grand complexité, le texte est unanimement critiqué pour les raisons précédentes qui trouvent ici une expression éclatante : le refus de s'engager juridiquement y rejoint l'arrière-pensée de le faire, au pire, de manière minimale ou même de façon contraire au droit existant* »²⁰⁷.

Section 6 Rôle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

La CEDH a créé la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) « [A]fin d'assurer le respect des engagements résultants pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et des ses Protocoles (...) »²⁰⁸; et malgré le fait que la CEDH elle-même ne contienne aucune disposition précise sur le droit d'asile, la jurisprudence de la CrEDH est devenue le plus important outil de protection des réfugiés ainsi que des personnes cherchant la protection internationale à l'intérieur de l'Union Européenne²⁰⁹, elle a même surpassé dans l'ordre d'importance la Convention Genève.

Comment a fait la CrEDH pour jouer ce rôle? D'abord il est nécessaire de comprendre que selon l'article 1 de la CEDH ceci s'applique à toute personne soumise à la juridiction d'un État européen faisant partie de la CEDH et non seulement aux citoyens européens²¹⁰.

²⁰⁷ H. LABAYLE, *Op. Cit.*, note 87, page 615.

²⁰⁸ CEDH article 19

²⁰⁹ *Actes du 2^e Colloque sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. Organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Strasbourg, 19-20 mai 2000.* Allocution de M. Pierre-Henri Imbert – Directeur général des droits de l'homme – DG II, Conseil de l'Europe. Éditions du Conseil de l'Europe http://www.coe.int/T/E/Human_rights/asileactes.pdf

²¹⁰ Idem, Allocution de M. Christos Rozakis – Vice-président de la CrEDH.

En deuxième lieu, l'article 3 –interdiction de la torture et l'article 8 –droit au respect de la vie privée et familiale, de la CEDH ont permis à la CrEDH d'aider des réfugiés ainsi que d'autres personnes cherchant la protection internationale d rester dans l'État européen d'accueil et empêchent ainsi leur déportation vers un pays tiers comportant des risques de traitements inhumains ou dégradants et/ou la déportation peut provoquer un bouleversement irréparable de la vie privée et familiale²¹¹.

En troisième lieu, il est intéressant de constater que la CEDH contient plusieurs garanties lesquelles peuvent être utilisées dans les procédures de demande d'asile et de déportation pour toute personne qui est dans le territoire d'un État Partie de la CEDH. Entre autres l'article 5 – droit à la liberté et à la sûreté, l'article 6 –droit à un procès équitable ou l'article 13 – droit à un recours effectif pour en nommer quelques unes²¹².

6.1 Article 3 CEDH : Arrêts Soering, Chahal et TI

La mise en œuvre de l'article 3 par la CrEDH n'a pas débuté en matière d'asile sinon au travers d'une procédure judiciaire d'extradition. En 1989, M. Jens Soering²¹³, citoyen allemand, détenu en Angleterre et en attente de son extradition vers les États-Unis d'Amérique où il devait répondre d'accusations de deux assassinats dans l'État de Virginie pour lesquels il risquait la peine de mort étant une victime du phénomène du *couloir de la mort*. M. Soering a invoqué l'article 3 pour éviter son extradition.

À cet égard, la CrEDH établit que l'article 3 de la CEDH ne contient aucune exception quant à la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, il s'agit de prohibitions absolues et inconditionnelles qui se consacrent « (...) *comme des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe. On la rencontre en des termes voisins dans d'autres textes internationaux, par exemple le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques et la Convention américaine des Droits de l'Homme, de 1969; on y voit d'ordinaire une norme internationalement acceptée.* »²¹⁴ En suite, la CrEDH se demande si, selon cet article, l'extradition d'un fugitif vers un autre État où il subira ou risquera de subir la

²¹¹ Idem

²¹² Idem

²¹³ Soering c. Royaume-Uni, Op. Cit., note 186

²¹⁴ Soering c. Royaume-Uni, Op. Cit., note 186, paragraphe 88.

torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants engagera la responsabilité d'un État partie.

La CrEDH a finalement statué qu'un État Membre partie de la CEDH « (...) se conduirait d'une manière incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention, ce "patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit" auquel se réfère le Préambule, s'il remettait consciemment un fugitif - pour odieux que puisse être le crime reproché - à un autre État où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture (et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) menace l'intéressé. »²¹⁵ (Je souligne et ajoute)

Cet arrêt a été la première étape de la mise en œuvre de l'article 3 de la CEDH, la deuxième est venue peu après en 1991 dans les affaires Cruz Varas c. Suède²¹⁶ et Vilvarajah c. Royaume-Uni²¹⁷. Nonobstant que la CrEDH dans ces arrêts n'a pas considéré qu'il y a eu une violation de l'article 3 de la CEDH en retournant ces demandeurs d'asile au Chili et au Sri-Lanka respectivement, le fait que la CrEDH a estimé que la même interdiction de retour dans un pays où il y a un risque évident de torture et des traitements inhumains et dégradants peut s'appliquer aussi pour les demandeurs d'asile est un avancement dans la jurisprudence. Il est intéressant de voir comment à partir de ce moment le « [C]ontrol of the definition and due process of asylum

²¹⁵ Idem

²¹⁶ Affaire Cruz Varas et autres c. Suède (Requête 15576/89) du 20 mars 1991. La cour par dix-huit voix contre une a établi qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3. Il est intéressant de lire l'opinion séparée de M. le juge De Meyer: « Compte tenu des circonstances de l'affaire, décrites en détail dans l'arrêt, ainsi que du fait qu'en octobre 1989 la situation au Chili n'était pas encore suffisamment rassurante, il y avait, à mon avis, des motifs de croire que l'expulsion du premier requérant vers ce pays était de nature à l'y exposer à "un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants". J'estime donc qu'il y a eu, à son égard, violation des droits garantis par l'article 3 (art. 3) de la Convention »

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=30103012&skin=hudoc-fr&action=request>

²¹⁷ Affaire Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni (Requête 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87) du 30 novembre 1991. La cour par dix-huit voix contre une a établi qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3. Il est intéressant de lire l'opinion séparée de M. le juge Carlo Russo: «L'article 3 (art. 3) fait partie du "noyau dur" de la Convention et ne supporte pas de dérogation, même dans les hypothèses couvertes par l'article 15 (art. 15); il faut donc veiller avec soin à ne pas restreindre l'importance d'un droit aussi fondamental pour la protection des droits de l'homme.

Je n'ignore pas que la question des réfugiés concerne presque tous les pays d'Europe et même du monde: mon pays - l'Italie - a connu très récemment une situation difficile avec plus de 20 000 Albanais qui ont demandé l'asile politique. Il s'agit d'établir un équilibre entre l'intérêt général du pays d'accueil et l'intérêt individuel des demandeurs d'asile.

On ne peut pas dire que les autorités nationales doivent accepter un groupe pour la seule raison qu'il appartient à une minorité: on créerait des problèmes d'une dimension dépassant les possibilités réelles des États. En l'occurrence, on ne peut donc pas affirmer que tous les Tamouls ont le droit d'être accueillis, même s'ils font partie d'une minorité vraiment persécutée. En l'espèce toutefois, ainsi que la minorité de la Commission l'a bien souligné dans son opinion séparée, "même si l'on se base sur l'analyse que le Gouvernement fait de la situation à Sri Lanka en février 1988, les requérants risquaient réellement de subir des mauvais traitements graves à leur retour dans ce pays". Cette conclusion est confirmée par les opinions d'associations ou organisations particulièrement qualifiées, comme le Conseil britannique pour les réfugiés, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou Amnesty International. L'Adjudicateur a reconnu valable la thèse des requérants et le Gouvernement en a correctement tiré les conséquences en payant aux intéressés leur voyage de retour. Les requérants couraient par conséquent un risque réel de subir des persécutions et de voir menacée leur intégrité physique.

Il y a donc pour moi, sans aucun doute, violation de l'article 3 (art. 3) de la Convention »

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=30103012&skin=hudoc-fr&action=request>

claims based on international human rights commitments was no longer firmly in the hands of the Member States but subject to supranational judicial supervision ».²¹⁸

De son côté, l'arrêt Chahal²¹⁹ fait avancer encore plus la juridiction de la CrEDH vers la protection des demandeurs d'asile. Karamjit S. Chahal, citoyen indien d'origine sikhe, participant actif en faveur d'une patrie sikhe indépendante a été persécuté par des autorités indiennes en l'accusant d'être terroriste et une personne dangereuse pour l'État. M. Chahal a demandé asile au Royaume-Uni mais sa demande a été refusée et il a été détenu en attendant son expulsion vers l'Inde. Le Royaume-Uni a considéré que M. Chahal ne méritait pas de recevoir une protection du fait que « (...) *l'asile doit être accordé aux personnes en butte à une hostilité imméritée, non à celles qui ont fait quelque chose de préjudiciable à la société humaine et aux autres hommes* »²²⁰ en approuvant les raisons pour lesquelles le gouvernement indien a considéré M. Chahal comme personne potentiellement dangereuse. A cet égard la CrEDH a interprété que « [L]a protection absolue accordée par l'article 3 de la CEDH est un droit qui appartient à tous les êtres humains, bons ou mauvais »²²¹ en déclarant :

« 79. *L'article 3 (art. 3) consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques (arrêt Soering précité, p. 34, par. 88). La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les États pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. L'article 3 (art. 3) ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles nos 1 et 4 (P1, P4), et il ne souffre nulle dérogation d'après l'article 15 (art. 15) même en cas de danger public menaçant la vie de la nation (...).*

80. *L'interdiction des mauvais traitements énoncée à l'article 3 (art. 3) est tout aussi absolue en matière d'expulsion. Ainsi, chaque fois qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'une personne courra un risque réel d'être soumise à des traitements contraires à l'article 3 (art. 3) si elle est expulsée vers un autre État, la responsabilité de l'État contractant –la protéger de tels traitements – est engagée en cas d'expulsion (arrêt Vilvarajah et autres précité, p. 34, par. 103). Dans ces conditions, les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient entrer en ligne de compte. La protection assurée par l'article 3 (art. 3) est donc plus large que celle prévue*

²¹⁸ GUILD, Elspeth, «Lessons for the EU asylum policy», dans *L'Émergence d'une politique européenne d'asile* (dir) Constança Dias Urbano de Sousa et Philippe de Bruycker, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004, page 331.

²¹⁹ Chahal c. Royaume-Uni, *Op. Cit.*, note 185.

²²⁰ Actes du 2^e Colloque sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. *Op. Cit.*, note 209. Allocution de Mme. Nuala Mole –Directrice, AIRE Center (Advise on individual rights in Europe – Conseil sur le droits de la personne en Europe)

²²¹ Idem

aux articles 32 et 33 de la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés (paragraphe 61 ci-dessus). »²²²

A différence de son jugement dans l'arrêt Vilvarajah, la CrEDH ne plaçait aucune restriction au sujet des éléments de preuve susceptibles d'être pris en compte. Elle « [A]fin de déterminer s'il est établi que le requérant court un risque réel, s'il est expulsé vers l'Inde, de subir des traitements contraires à l'article 3 (...), la Cour s'appuie sur l'ensemble des éléments qu'on lui fournit ou, au besoin, qu'elle se procure d'office »²²³ et qui étaient disponibles le jour où la CrEDH examinait l'affaire.

Selon ces considérations, la CrEDH a dit par douze voix contre sept que, « (...) dans l'éventualité d'une mise à exécution de la décision prise par le ministre (ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth) d'expulser le premier requérant vers l'Inde, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention (art. 3) » (Je souligne et ajoute)

En mars 2000, 4 ans après l'arrêt Chahal, la CrEDH questionne la responsabilité commune que les États Membres –en tant que parties de la CEDH, ont envers les droits fondamentaux des réfugiés spécifiquement le droit consacré selon l'article 3 de la CEDH. Ainsi, dans l'arrêt T.I. c. Royaume-Uni²²⁴, monsieur T.I. citoyen Sri-lankais est entré sur le territoire de l'Union Européenne par l'Allemagne où il a déposé sa demande d'asile. L'Allemagne a refusé de lui octroyer le statut de réfugié en première instance comme en appel. Avant d'être expulsé vers le Sri-Lanka; monsieur T.I. est allé au Royaume-Uni où les autorités d'immigration l'ont détenu.

Le Royaume-Uni a demandé à l'Allemagne de le reprendre tel que stipulé par la Convention Dublin. L'Allemagne a accepté l'enquête du Royaume-Uni mais monsieur T.I. a déposé un recours d'appel devant la CrEDH. Dans sa décision, la CrEDH a estimé que « (...) le refoulement indirect vers un pays intermédiaire qui se trouve être également un État contractant n'a aucune incidence sur la responsabilité du Royaume-Uni, qui doit veiller à ne pas exposer le requérant à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention par sa décision d'expulser. Dans ce contexte, le Royaume-Uni ne peut pas non plus s'appuyer d'office sur le système établi

²²² Chahal c. Royaume-Uni, Op. Cit., note 185, paragraphe 79 et 80

²²³ Chahal c. Royaume-Uni, Op. Cit., note 185, paragraphe 97

²²⁴ T.I. c. le Royaume-Uni requête n° 43844/98 du 7 mars 2000. Décision d'irrecevabilité rendue par la CrEDH, le 7 mars 2000
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=43844/98&sessionid=42563928&skin=hudoc-fr>

par la Convention de Dublin pour attribuer, au sein des pays européens, la responsabilité de statuer sur les demandes d'asile »²²⁵. Par ce fait, la CrEDH a fait usage des mesures provisoires établies par son règlement à l'article 39 pour suspendre une décision de transfert vers un autre État Membre en application du Système Dublin dû à la présence d'un risque de violation de l'article 3 de la CEDH pendant le temps nécessaire pour qu'il soit statué sur le fond de la requête²²⁶.

On peut conclure après avoir examiné ces trois arrêts que la CrEDH a progressivement introduit la mise en œuvre de l'article 3 de la CEDH d'abord dans un cas d'extradition ensuite dans le droit des demandeurs d'asile de ne pas être renvoyés dans un pays où ils risquent d'être soumis à des peines inhumaines et dégradantes. De plus, la CrEDH a rendu obligatoire le fait que l'article 3 soit respecté quand il s'agit de transferts entre les États Membres en application du Système Dublin.

La CrEDH a fait des avancées considérables pour la défense des droits des réfugiés et à chaque fois que la CrEDH applique l'article 3 c'est en raison des problèmes profonds que le processus de mise en place de la phase I du SECA n'a pas encore réglés.

6.2 Arrêt Čonka c. Belgique

M. Čonka²²⁷, son épouse et ses deux filles tous citoyens slovaques d'origine tzigane affirment avoir été agressés plusieurs fois par des *skinheads* en Slovaquie et que la police aurait refusé d'intervenir pour les aider. Pour cette raison, ils ont fui vers la Belgique où ils ont demandé l'asile.

Alors que la demande d'octroi de statut de réfugié de la famille Čonka était en cours d'évaluation, la police belge a convoqué plusieurs familles tziganes slovaques au commissariat

²²⁵ Idem page 18

²²⁶ Règlement de la Cour – juillet 2009 - Article 39 (Mesures provisoires)

« 1. La chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure.

2. Le Comité des Ministres en est informé.

3. La chambre peut inviter les parties à lui fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre des mesures provisoires indiquées par elle ». <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4DC96BA1-2663-45AF-B978-08A1432B1FFE/0/ReglementDeLaCour.pdf>

²²⁷ Čonka c. Belgique, Op. Cit., note 202.

entre eux à ladite famille Čonka « (...) pour compléter le dossier relatif à leur demande d'asile »²²⁸. À leur arrivée, la police leur a donné un ordre d'expulsion puis les a mis en détention et emmenés dans un centre de rétention administrative afin de les expulser vers la Slovaquie.

La CrEDH a dit à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 5 paragraphes 1, 2, 4 (droit à la liberté et sûreté) et de l'article 13 (droit à un recours effectif), et par quatre voix contre trois qu'il y a eu violation de l'article 4 (interdiction de l'expulsion des nationaux) du Protocole No. 4 à la CEDH²²⁹.

Dans cet arrêt, la CrEDH a fortement conseillé aux États Membres de respecter le droit à un procès équitable même s'il s'agit d'étrangers en situation irrégulière car ils ont également le droit à des recours de plein droit suspensif pour faire valoir leurs droits consacrés dans la CEDH. La CrEDH n'a pas été satisfaite par « (...) *an illusory appeal right which had no suspensive effect where the result would be that the individual would be returned to his or her country of origin, the country where he or she fears torture* »²³⁰.

Et pourtant la CrEDH a jugé :

« Compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, cela vaut évidemment aussi dans le cas où un État partie décide de renvoyer un étranger vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'il courrait un risque de cette nature : l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif.

*67. La Cour en déduit en l'espèce que, n'ayant pas eu accès en « zone d'attente » à un recours de plein droit suspensif, le requérant n'a pas disposé d'un « recours effectif » pour faire valoir son grief tiré de l'article 3 de la Convention. Il y a donc eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec cette disposition. »*²³¹

Rappelons que l'arrêt Čonka a été analysé par la Commission lors de son évaluation de l'article 39 de la Directive de Procédures (voir section 5 précédente) article qui limite le droit du demandeur d'asile de rester dans l'État Membre qui fait l'évaluation de sa demande jusqu'à la

²²⁸ Idem paragraphe 19.

²²⁹ Protocole No. 4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention. Signé à Strasbourg, 16 septembre 1963.

²³⁰ E. GUILD, *Op. Cit.*, note 218, page 340.

²³¹ Assessment of the implementation of the 2005 procedures directive and proposals for a common European regime of asylum, *Op. Cit.*, note 195, page 7.

décision prise en première instance, rendant possible l'expulsion du demandeur d'asile en cour d'appel²³². Donc, à la lumière de l'arrêt Čonka, la CrEDH reconnaît aux demandeurs d'asile le droit à un recours suspensif d'expulsion –dans n'importe quel moment du procès, ce qui a pour effet d'assurer le respect du droit consacré dans l'article 3 de la CEDH. Néanmoins, l'arrêt Čonka, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement a estimé que l'usage du recours suspensif d'expulsion doit être effectif jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait passé une décision sur la légalité de l'expulsion. On peut donc constater que la jurisprudence de la CrEDH pourtant bien claire, est interprétée de façon différente par les institutions communautaires²³³.

Pour conclure cette partie, il apparaît de façon évidente que la CrEDH a essayé et essaye encore de combler un vide juridique laissé par la législation communautaire en matière d'asile. Dans plusieurs arrêts, nous pouvons lire entre les lignes qu'il existe des contradictions entre cet acquis communautaire et les droits fondamentaux. Les États Membres, pour leur défense, affirment qu'ils appliquent la législation alors que la CrEDH a considéré à plusieurs reprises que l'application de l'acquis en matière d'asile transgresse les droits fondamentaux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale. Les arrêts de la CrEDH sont un signe évident de l'existence d'un problème intrinsèque dans la législation tel que mentionné plus haut qui est la conséquence d'une politique d'harmonisation à partir de standards minimaux au lieu d'une harmonisation mise en place en respectant les droits des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale ainsi que les dispositions de la Convention Genève.

Il faut comprendre qu'en dépit des efforts déployés par la CrEDH, celle-ci ne peut pas régler les problèmes actuels rencontrés par les chercheurs et les demandeurs de la protection internationale. Cette tâche doit être accomplie par les institutions européennes en coopération avec les États Membres et que le rôle de la CrEDH dans la politique commune d'asile doit avoir un caractère subsidiaire.

²³² COM(2002) 326 final, Op. Cit., note 196, page 19.

²³³ Assessment of the implementation of the 2005 procedures directive and proposals for a common European regime of asylum, Op. Cit., note 195, page 8. «*The Court does not prescribe a right to remain until the Court has decided in substance on an appeal against a negative asylum decisions. The judgement requires, however, a suspensive effect until a judge has passed a decision on the lawfulness of the authorities' decision to execute a decision due to its manifest unfoundedness in a preliminary protection procedure.*».

CHAPITRE II CONSEIL EUROPÉEN DE LA HAYE 2004 - 2009

Le Conseil Européen de Tampere a eu pour but de combler les carences du Traité d'Amsterdam pour mettre en œuvre l'espace de liberté, sécurité et justice dans l'Union Européenne et lancer, l'élaboration des politiques communes en matière d'asile et d'immigration, tout en renforçant le contrôle des frontières extérieures pour lutter contre l'immigration clandestine et le crime organisé international. Le Conseil Européen de La Haye²³⁴ (ci-après La Haye) a eu pour but le renforcement de cet espace de liberté, sécurité et justice créé par le Traité d'Amsterdam et initié par Tampere.

Cependant, le renforcement de cet espace n'a pas traité de façon égale les trois composantes liberté, sécurité et justice. Les attaques terroristes à New York en 2001 et Madrid en 2004 et l'augmentation des flux migratoires au travers de la nouvelle frontière sud de l'Union Européenne après l'adhésion des dix nouveaux États en 2004, ont marqué la tendance de La Haye à prioriser la sécurité et la justice –afin de lutter contre les défis transfrontaliers, plutôt que la liberté.

Dans ce contexte, La Haye a identifié les objectifs suivants comme étant ceux de base²³⁵ : 1) améliorer le respect des droits fondamentaux ainsi que l'accès à la justice aux citoyens européens, 2) respect de la Convention Genève et d'autres traités internationaux sur la protection de citoyens des pays tiers, 3) réguler les flux migratoires et contrôler les frontières extérieures de l'Union Européenne, 4) lutter contre le terrorisme et le crime organisé transfrontalier, 5) donner un rôle prépondérant à EUROPOL et EUROJUST, 6) faire progresser la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile et pénale, et 7) éliminer les obstacles juridiques et judiciaires dans les litiges en matière civile et familiale ayant des implications transfrontalières.

Dans cette étude, seuls les objectifs 2 et 3 seront abordés. Selon La Haye, ces deux objectifs servent à compléter le SECA-I c'est-à-dire la Phase I du Système Européen Commun d'Asile, tel que prévu par Tampere et à conduire la Communauté vers le futur développement de la Phase II du Système Européen Commun d'Asile (ci-après SECA-II). Rappelons-nous que la Directive de

²³⁴ Programme de La Haye : renforcer la liberté, sécurité et la justice dans l'Union Européenne 4-5 de novembre 2004. Conseil de l'Union Européenne 14292/04 CONCL 3. Annexe I.

http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Francais/EU_G_HaagerProgramm_Conclusions%2014292-04.pdf

²³⁵ Idem, introduction

Procédure bien que prioritaire selon Tampere, n'a pu être concrétisée avant la fin dudit programme et qu'elle a été approuvée par contre en 2005 lorsque le Programme de La Haye était déjà en vigueur. En raison de ce retard, le Conseil a demandé aux États Membres de transposer en urgence toutes les mesures prises lors de la Phase I et la Commission a été invitée à faire l'évaluation correspondant à cette première phase au plus tard en 2007 pour que la future deuxième phase soit adoptée avant la fin 2010²³⁶.

Pour fixer la direction à prendre pour le SECA-II la Commission, le Conseil et le Parlement ont approuvé en mai 2005 le plan d'action du Programme²³⁷ avec des propositions concrètes et un tableau de bord pour identifier avec précision les besoins en matière d'asile. Le plan d'action reconnaît que Tampere a connu des avancées en la matière mais qu'elles sont loin d'atteindre le but d'un espace d'asile commun. Pour cette raison, « [L]'Union européenne s'accorde un nouveau délai de cinq ans pour atteindre un objectif qui a déjà été fixé il y a de cela cinq ans: se doter d'une procédure commune et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire. »²³⁸ En outre, le plan d'action bien que constatant les disparités entre les États Membres dans la transposition et l'application des règlements et directives, fixe 2007 comme date limite pour faire une évaluation sur toutes ces mesures pour les aligner avec la Convention Genève et les autres conventions internationales sur les droits de l'homme.

Le plan d'action, finalement, propose le développement d'une législation sur le statut de résident de longue durée pour les réfugiés qui n'a jamais été approuvée²³⁹ d'un part, et l'évaluation de la possibilité de l'utilisation du FER pour aider à achever l'espace d'asile commun en élargissant son champ d'application d'autre part. Dans ce sens, le Conseil demande à la Commission d'affecter des fonds pour aider les États Membres ayant des difficultés financières dans le processus de qualification et de réception des demandeurs d'asile.

D'autres mesures prises par la Communauté pendant les années suivant le programme de La Haye n'étaient pas expressément signalées dans le plan d'action mais dérivent du fait que La

²³⁶ Idem, paragraphe 1.3

²³⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice». COM(2005) 184 final. J.O. L C65/120 du 17 mars 2006. http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/com_2005_184_fr.pdf

²³⁸ Idem, paragraphe 4.1.4.1

²³⁹ Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC to Extend Its Scope to Beneficiaries of International Protection, COM(2007) 298 final, 6 june 2007 http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_298_en.pdf

Haye a souligné l'importance d'une *coopération pratique entre les États Membres* pour atteindre l'objectif d'un espace d'asile commun. Par exemple il est prévu la création d'un bureau d'appui européen –comme nous le verrons dans la section 5 du titre III, lequel sera « *chargé de surveiller toutes les formes de coopération entre les États membres relatives au Système Européen Commun d'Asile* »²⁴⁰.

En 2008 la Commission dans son évaluation annuelle de La Haye dresse un bilan plutôt critique des avancées dudit Programme. D'après la Commission « (...) *the overall assessment is rather unsatisfactory, with the rate of achievement only 38% compared to 53% in 2006* »²⁴¹. En dépit de ces résultats décevants, la Commission constate que les avancées dans le premier pilier contrastant avec celles du troisième pilier, étaient plus considérables surtout dans la transposition de la législation communautaire en matière d'immigration et d'asile fait par les États Membres. Elle souligne toutefois que l'insuffisance des progrès faits par le passé aura des conséquences sur le nouveau programme pluriannuel 2010-2014 et sur le début de la Phase II du SECA.

Dans les sections suivantes nous analyserons non seulement les dispositions législatives qui ont été approuvées lors de La Haye mais aussi les actions dérivées dudit programme qui ont eu un impact sur le statu quo de la politique commune d'asile.

Section 1 Dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

« *L'asile et l'immigration sont, par nature, des questions internationales* »²⁴². Avec cette proposition La Haye a introduit une nouvelle dimension de l'asile et de l'immigration –la dimension extérieure. La Haye a aussi reconnu le fait que « *[L]es migrations internationales vont se poursuivre* »²⁴³ et par conséquent une approche globale est nécessaire sur le plan des politiques d'entrée, d'admission, d'intégration et de retour.

²⁴⁰ Parlement Européen: État des lieux européens en matière d'asile (DV\739341FR.doc), août 2008, page 7
<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribo/public/JPM%20Migrations/Note%20en%20matiere%20d'asile.FR.pdf>

²⁴¹ Commission to the Council and the European Parliament of 2 July 2008 – Report on Implementation of the Hague Programme for 2007. COM (2008) 373 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0373:FIN:EN:PDF>

²⁴² Programme de La Haye, *Op. Cit.*, note 234, paragraphe 1.6

²⁴³ Programme de La Haye, *Op. Cit.*, note 234, paragraphe 1.2

Pour mettre en œuvre cette nouvelle dimension introduite par La Haye, le Conseil invite la Commission à présenter « *une étude sur l'opportunité, sur les perspectives et les difficultés et sur les implications juridiques et pratiques d'un traitement commun des demandes d'asile dans l'Union. Par ailleurs, une autre étude, qui devrait être menée en étroite consultation avec le HCR, devrait évaluer le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE, qui soit complémentaire au régime d'asile européen commun et conforme aux normes internationales applicables* »²⁴⁴ (Je souligne). Sans donner plus de détails sur la façon dont le traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'Union Européenne, pourrait être atteint en laissant plusieurs des questions sur son extraterritorialité sans réponse comme par exemple celles posées par Olga Fergusson sur l'autorité chargée de faire l'évaluation des demandes en dehors l'espace communautaire ou dans le cas où une demande est rejetée sera-t-il possible d'aller en appel?²⁴⁵ La Haye a seulement prévu que par nature la dimension externe de l'asile et l'immigration doit mettre l'accent sur le partenariat avec les pays tiers et sur le développement d'une politique de retour et de réadmission.

Pour continuer avec la mise en œuvre de cette externalisation, La Haye identifie trois catégories de partenariats; soit avec des pays tiers, soit avec des pays d'origine ou encore avec les régions et des pays de transit. À tous ces pays l'Union Européenne demande d'abord d'adhérer à la Convention de Genève et s'ils sont déjà États parties d'acquiescer leurs obligations en vertu de ladite Convention. En échange, l'Union Européenne offre à ces pays de l'aide « (...) *visant à renforcer les capacités de leur régime national d'asile et les contrôles aux frontières ainsi qu'une plus vaste coopération en matière de migration* »²⁴⁶.

Pour les pays d'origine, l'Union Européenne offre d'élaborer des programmes de protection régionaux « (...) *centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui souhaitent y participer* »²⁴⁷. Elle offre également la mise en œuvre des programmes de développement et d'aide humanitaire. Pour les régions et pays de transit, l'Union Européenne offre « (...) *d'intensifier la coopération*

²⁴⁴ Programme de La Haye, Op. Cit., note 234, paragraphe 1.3

²⁴⁵ FERGUSON SIDORENKO, Olga, The Common European Asylum System : Background, current state of affairs, future direction, The Hague, Éditions T.M.C. Asser Press, 2007, pages 205-206.

²⁴⁶ Programme de La Haye, Op. Cit., note 234, paragraphe 1.6.3

²⁴⁷ Programme de La Haye, Op. Cit., note 234, paragraphe 1.6.2

et le renforcement des capacités aux frontières méridionales et orientales de l'UE, afin de permettre auxdits pays de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés »²⁴⁸. Pour tenir tous ces engagements en matière d'immigration et d'asile, un budget de 384 millions d'euros pour les années 2007-2013 a été fixé²⁴⁹.

La prise en compte de cette nouvelle dimension de l'asile dans le programme de La Haye a eu un progrès partiel et a influencé la politique de retour et de réadmission dans l'Union Européenne –comme on le verra par la suite lors de l'analyse de la Directive de retour. Mais la proposition de traiter des demandes d'asile en dehors des frontières communautaires a été expressément rejetée par le Parlement dans son rapport d'août 2008;

« [S]ur la politique d'asile, le Parlement (...) rejette:
 · *la création de zones de protection régionale et de centres de transit situés en dehors de l'UE, susceptibles de ne pas garantir un niveau de protection équivalent;*
 · *l'externalisation du processus de demande, qui prive le demandeur d'asile de l'examen démocratique* »²⁵⁰.

Pour le moment ce débat n'a pas eu de conséquences au Parlement mais il faut se demander si le prochain Programme pluriannuel de Stockholm n'encouragera pas une nouvelle délibération?

Section 2 Livre Vert : sur le futur régime d'asile européen commun

En juin 2007, la Commission a publié le Livre Vert sur le futur régime d'asile européen commun²⁵¹ (ci-après Livre Vert). Le Livre Vert contient 35 questions sur tous les aspects en matière d'asile, entre autres sur le traitement des demandes, les conditions d'accueil, l'octroi de la protection, les personnes vulnérables, l'intégration, la partage de responsabilité entre les États Membres, la solidarité financière et la réinstallation.

La finalité du Livre Vert est de recueillir les différents points de vue sur les dispositions législatives dérivées de la première phase du SECA afin de les améliorer et d'obtenir que la seconde phase comprendra « (...) un niveau de protection commun plus élevé et une protection

²⁴⁸ Programme de La Haye, *Op. Cit.*, note 234, paragraphe 1.6.3

²⁴⁹ Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague programme and action plan. COM(2009) 263 final du 10 juin 2009, paragraphe III.1.7 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/com_2009_263_en.pdf

²⁵⁰ *Op. Cit.*, note 240, page 7.

²⁵¹ Livre Vert. *Op. Cit.*, note 8.

plus uniforme dans l'ensemble de l'UE et garantir une plus grande solidarité entre les États membres »²⁵²

La Commission reconnaît que les instruments législatifs dérivés de la première phase n'ont pas permis d'obtenir le niveau d'harmonisation requis par les programmes de Tampere et de La Haye. C'est pour cette raison que la Commission, bien que l'évaluation officielle de ces instruments n'ait pas encore été complétée, estime qu'il est nécessaire de demander l'opinion formelle aux intéressés dans la matière pour être proactif dans la deuxième phase qui devrait être adoptée en 2010 selon la Commission.

L'audition publique du Livre Vert a eu lieu le 18 octobre 2007, la Commission ayant pris en compte les contributions apportées par 20 États Membres, la Norvège pays européen non membre mais signataire de l'acquis Schengen, par un pays tiers les Philippines, et par 65 autres acteurs du domaine de l'asile.

Ce mémoire ne prétend pas résumer les quelques 90 commentaires faits et nous avons choisi deux États Membres à savoir la Suède et le Royaume-Uni, le HCR –l'agence des Nations Unies mis sous le mandat par la communauté internationale pour assurer la protection des réfugiés, et le Conseil Européen des Réfugiés et Exilés (ci-après ECRE)²⁵³, dont les rapports ont eu un impact sur les propositions dérivées du Livre Vert faites par la Commission lors de son rapport de 2008.

Pour la Suède²⁵⁴, le point de départ de la démarche du demandeur d'asile est le plus important. C'est pourquoi il est nécessaire de donner aux demandeurs d'asile dès leur entrée dans l'espace communautaire la possibilité de soumettre leur demande. Pour cette raison, la Suède promeut la création d'un *curriculum européen d'asile*²⁵⁵ afin de donner une formation d'abord aux agents frontaliers et ensuite aux autres personnes chargées dans la procédure d'asile à savoir les autorités policières, juges, avocats, interprètes.

²⁵² Livre Vert. *Op. Cit.*, note 2, page 3.

²⁵³ Pour plus d'information sur ECRE voir note 114 ainsi que <http://www.ecre.org/>

²⁵⁴ Government of Sweden: Points of view on the Green Paper on the future Common European Asylum System. 1 octobre 2009 http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/sweden_en.pdf

²⁵⁵ Le curriculum européen en matière d'asile assure, au minimum, une formation sur le droit international des réfugiés et le droit et les normes dans le domaine des droits de l'homme ainsi que l'acquis communautaire en matière d'asile <http://www.europarl.europa.eu/oeil/resume.jsp?id=5749242&eventId=1076769&backToCaller=NO&language=fr>

La Suède considère que la procédure doit être facile à comprendre, une procédure trop détaillée et difficile d'application ne permettra pas obtenir l'efficacité souhaitée. Pour débiter la procédure il est recommandé d'enregistrer le premier entretien entre le demandeur d'asile et les autorités compétentes. Ceci doit être fait indépendamment de l'État Membre chargé à la fin de suivre le processus.

De plus et pour améliorer la situation actuelle, la Suède considère que la reconnaissance mutuelle de la décision d'octroi du statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection internationale doit être acceptée entre les États Membres et que l'accès au marché du travail doit être donné aux demandeurs d'asile dès le début de la procédure afin de faciliter leur intégration dans la société d'accueil.

De son côté le Royaume-Uni²⁵⁶ s'est opposé à l'initialisation du processus de consultation par la Commission par le biais du Livre Vert et ce avant que toute la législation dérivée de la première phase du SECA soit évaluée. Le Royaume-Uni considère que les informations données via le Livre Vert ne sont pas précises. Toutefois malgré son opposition le Royaume-Uni a répondu positivement à l'appel de la Commission.

Selon le Royaume-Uni, la pierre angulaire du SECA est le Règlement Dublin et ce qui constitue le principal obstacle à une vraie harmonisation est la pratique du *asylum shopping* par laquelle les demandeurs d'asile choisissent l'État Membre où ils vont déposer leur demande. Donc sa proposition est acheminée vers l'élimination de cette pratique et c'est pourquoi le Royaume-Uni soutient aussi la création d'un curriculum européen d'asile, la création d'un projet européen des interprètes qui pourront apporter une aide par des vidéoconférences lors du premier entretien avec le demandeur d'asile, et aussi la création d'un projet européen de parrainage au pays d'origine. Dans le cadre de ce projet, les États Membres –possédant des connaissances spécialisées, vont aider les pays d'origine dans le traitement des questions d'asile. Par exemple, le Royaume-Uni actuellement aide l'Érythrée et le Zimbabwe sur des problèmes liés à l'asile.

Finalement le Royaume-Uni lance un appel à une coopération pratique entre les États Membres en signalant diverse façons pour y arriver : partager des informations frauduleuses, développer

²⁵⁶ The UK's response to the Green Paper on the future Common European Asylum System (COM 2007 301)
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/uk_en.pdf

une équipe d'experts européens en matière d'asile pour aider individuellement les États Membres dans des situations de pression, établir un guide qui identifie les besoins des groupes vulnérables, encourager le retour volontaire et les programmes de protection régionale et créer un programme européen de réinstallation aux problèmes des réfugiés.

Le HCR²⁵⁷ en tant que gardien de la Convention de Genève soutient la création d'un bureau européen d'asile dépendant de la Commission ayant pour objet d'aider les États Membres dans la qualification, l'évaluation, le contrôle et l'identification des matières qui ont besoin d'une modification ou d'une nouvelle législation.

Selon le HCR une législation avec des standards minimaux présente des avantages à condition que ces standards ne correspondent pas au plus bas dénominateur commun. Les standards minimaux doivent prendre en compte les normes internationales des droits fondamentaux et doivent empêcher les États Membres d'aller plus bas que les standards européens.

Contrairement à la position du Royaume-Uni, le HCR considère que le Règlement de Dublin doit être modifié parce qu'il est la cause d'une distribution inégale entre les États Membres et les États Membres frontaliers. Le HCR encourage les États Membres à accepter de prendre en charge les demandeurs d'asile qui se trouvent sur leur territoire et de ne pas les transférer vers les États Membres frontaliers et dans ce cas une compensation financière pourrait être accordée aux États Membres qui prennent en charge ces demandeurs d'asile. Pour finir avec le Règlement de Dublin le HCR recommande « (...) *to allocate responsibility to the Member State in which the first application for asylum is made* »²⁵⁸ au lieu du premier État Membre par où le demandeur d'asile est rentré dans l'espace communautaire.

La position du HCR coïncide avec les propositions de la Suède concernant l'accès immédiat à l'emploi, à la reconnaissance mutuelle de décisions d'octroi d'asile et à la formation du personnel qualifié en la matière dans chaque État Membre.

Finalement, le HCR promeut aussi la création d'un programme européen de réinstallation –selon le HCR à ce jour seuls sept États Membres ont des programmes de réinstallation. La proposition

²⁵⁷ UNHCR : Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System – September 2007
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf

²⁵⁸ Idem page 38.

du HCR est donc d'accroître ce programme afin de partager la charge entre tous les États Membres et de créer des solutions durables aux problèmes des réfugiés.

ECRE²⁵⁹ pour sa part demande à la Commission d'arrêter toute mesure de contrôle frontalier qui ne respecte pas les droits des demandeurs d'asile. ECRE considère qu'il est nécessaire en premier lieu de réviser les politiques de contrôle migratoire afin de garantir aux demandeurs d'asile le droit au non-refoulement.

Allant plus loin, ECRE déclare que la rétention de migrants doit être une mesure exceptionnelle et non la règle et que les bénéficiaires d'une protection subsidiaire doivent avoir les mêmes droits que les réfugiés car leurs besoins sont égaux. Par ailleurs, l'ampleur des écarts dans la qualité des protections disponibles dans l'Union Européenne ainsi que le Règlement Dublin aboutissent que par exemple en 2006, la Suède ait reconnu plus de 80% des demandeurs d'asile d'origine irakienne tandis que l'Allemagne n'en reconnaissait que 11% seulement. Pour cette raison ECRE demande une révision intégrale de la législation dérivée de la première phase du SECA.

Pour ECRE l'objectif ultime de la deuxième phase doit « (...) *ensure that no person who would be recognised as in need of protection in one part of the Union would face a risk of refoulement in another*»²⁶⁰. L'harmonisation doit être une priorité.

Sur la procédure, il est nécessaire d'établir des règles claires qui garantissent aux demandeurs d'asile l'accès à un processus juste et transparent; en conséquence ECRE propose d'identifier l'autorité compétente qui serait la seule instance pouvant statuer sur une demande d'asile, garantissant que les agents frontaliers n'ont pas de compétence pour déterminer une demande d'asile, fournissant aux demandeurs d'asile l'information sur la procédure dans une langue qui leur est compréhensible et pouvant proposer des interprètes compétents.

Finalement ECRE conclut que l'Union Européenne doit mettre les droits fondamentaux au cœur de toutes ses activités et de toutes ses politiques en matière d'asile.

²⁵⁹ ECRE: Submission from the European Council on Refugees and Exiles in response to the Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System AD5/9/2007/Ext/RW
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/european_council_on_refugees_exiles_ecre_en.pdf

²⁶⁰ Idem page 5

Le Livre Vert ainsi que les réponses formulées ont conduit la Commission à émettre le Plan d'action en matière d'asile et à proposer la révision de la législation dérivée de la première phase, lesquelles seront analysées dans le titre III du présent mémoire.

Section 3 Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Sous la présidence de la France, le Conseil Européen a adopté le 16 octobre 2008 par la voix des 27 chefs d'État et de gouvernement le Pacte européen sur l'immigration et l'asile²⁶¹ (ci-après Pacte). Ayant la forme d'une déclaration politique le Pacte identifie les grandes priorités en la matière pour la période au-delà de 2010.

Ce Pacte est un document politique n'est pas un instrument juridique contraignant. Cependant, le fait de contenir des principes découlant de manière générale du programme de La Haye oblige les États Membres signataires à le respecter. La nouveauté du Pacte réside dans la façon dont la présidence française a identifié et ajouté aux domaines de liberté, justice et sécurité la nécessité d'élaboration d'outils afin de gérer les flux migratoires selon les convenances des États Membres. La finalité ultime du Pacte est de guider les politiques à venir sur l'immigration et l'asile dans l'Union Européenne, spécialement celles qui seront approuvées lors du prochain programme Pluriannuel de Stockholm. L'intérêt de la France pour l'approbation du Pacte a été partagé avec l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ces cinq pays de l'Union Européenne où se concentre environ 80% des flux migratoires²⁶².

Le Pacte identifie cinq thématiques et, à la lecture des titres, il est clair que l'aspect sécuritaire est prédominant, ainsi :

- « 1. Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration;*
- 2. Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière;*
- 3. Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières;*
- 4. Bâtir une Europe de l'asile;*
- 5. Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement »²⁶³.*

²⁶¹ Pacte européen sur l'immigration et l'asile (n° doc. préc.: 13440/08) signé à Bruxelles, le 24 septembre 2008 www.immigration.gouv.fr

²⁶² DRAGANOVA, Diana : « Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile en Europe : un engagement renouvelé pour l'asile et l'immigration » ? Centre d'études et des recherches internationales, Université de Montréal, <http://www.cerium.ca/Le-Pacte-europeen-sur-l?lang=fr>

²⁶³ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, *Op. Cit.*, note 261.

Selon le Pacte, l'Union Européenne doit devenir attractive pour des immigrants hautement qualifiés et l'immigration légale doit respecter les besoins du marché de travail et les capacités d'accueil de chaque État Membre. Par contre, le Pacte condamne l'immigration irrégulière et incite tous les États Membres à lutter contre elle.

Afin de lutter contre l'immigration irrégulière le Pacte préconise la théorie du retour volontaire ainsi que la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement prises par les États Membres. De la même façon les États Membres sont invités à développer des systèmes biométriques d'identification des immigrants ainsi qu'à déployer tous les efforts conjoints pour assurer le retour des citoyens des pays tiers en situation irrégulière, notamment les vols conjoints ou « (...) *vols charters de sans-papiers sous bannière européenne* »²⁶⁴. Enfin, la lutte contre l'immigration irrégulière ne peut pas être opérante sans le concours des pays d'origine des immigrants; le Pacte favorise donc des accords de partenariats avec les pays d'origine et les pays de transit afin qu'ils constituent eux-mêmes la barrière devant contenir l'immigration vers le territoire de l'Union Européenne.

Dans sa thématique sur l'asile, le Pacte promet d'abord la création d'un bureau d'appui européen tel qu'introduit par La Haye; ensuite il prône l'importance d'établir une procédure d'asile unique par laquelle « [L]es réfugiés et les bénéficiaires d'une autre forme de protection auront également un statut uniforme en Europe »²⁶⁵ et finalement il relance la politique de réinstallation sur le territoire de l'Union Européenne des réfugiés sous protection du HCR.

Pour conclure cette section sur le Pacte nous relevons trois effets négatifs qui ont infléchi la mise en œuvre du SECA au détriment de respect des droits fondamentaux. D'une part le renforcement de la politique de retour et d'éloignement des immigrants en situation irrégulière qui sera analysé dans la section suivante. D'autre part sous prétexte de rechercher un équilibre entre liberté et sécurité, le Pacte a contribué à ce que les États Membres adoptent des législations afin de légitimer des politiques qui criminalisent l'immigration irrégulière. Dans ce contexte, peu après la signature du Pacte, la France a finalement approuvé le Code sur l'entrée, le séjour

²⁶⁴ Libération : Des vols charters de sans-papiers sous bannière européenne. Société 30/10/2009
<http://www.liberation.fr/societe/0101600326-des-vols-charters-de-sans-papiers-sous-banniere-europeenne>

²⁶⁵ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Op. Cit., note 261 : Engagement 4

des étrangers et le droit d'asile (ci-après CESEDA)²⁶⁶. Le CESEDA a donné lieu à un long processus d'approbation du fait son caractère controversé envers les droits fondamentaux. Ainsi, il établit que « [T]oute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 Euros »²⁶⁷. L'imprécision de cette disposition ainsi que l'absence d'exemptions claires et inconditionnelles nous interroge sur le risque d'une possibilité de rendre alors criminelles les actions menées par des organisations à but non lucratif qui « (...) fournissent un soutien juridique, social ou humanitaire aux migrants sans papiers (n'oublions pas qu'entre la catégorie migrants sans papier se trouvent aussi des demandeurs d'asile qui pour une raison ou une autre n'ont pas encore obtenu leur statut de réfugié conventionnel) en situation de détresse »²⁶⁸ (Je souligne et ajoute).

Le dernier effet négatif que nous relevons dans le Pacte est sa tendance *nationaliste* au détriment d'un esprit *communautaire*. Ainsi le Pacte ne reconnaît pas les avancées en matière de politique d'asile et l'immigration réalisées au niveau communautaire. Au contraire le Pacte incite les États Membres à agir au niveau national. A plusieurs reprises, le Pacte insiste sur le fait qu'en priorité des « (...) mesures nationales (...) »²⁶⁹ devons se mettre en œuvre pour y achever les engagements décrits au Pacte. Il semble que la France, lors de sa présidence a voulu apporter « (...) *supranational legitimacy to some of its current priorities, visions and laws affecting human mobility and social inclusion and to transform them to some extent into European trends* »²⁷⁰. Le Pacte donc, contient des initiatives inspirées de la législation d'immigration et d'asile française.

²⁶⁶ Code sur l'entrée, le séjour des étrangers et le droit d'asile (partie législative) 10 novembre 2008

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20100107>

²⁶⁷ Idem Chapitre II : Aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Article L622-1

²⁶⁸ Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme : Europe et communautés des États indépendants (CEI) : Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme – Rapport Annuel 2009 page 476 <http://www.fidh.org/IMG/pdf/EUR-FR.pdf>

²⁶⁹ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, *Op. Cit.*, note 261.

²⁷⁰ CARRERA, Sergio & GUILD, Elspeth: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanization? Security vs. Rights? CEPS – Policy brief No. 170 September 2008.

Section 4 Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États Membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

« Les migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints »²⁷¹. Avec cette proposition le programme de La Haye introduisait par conséquent sa politique de retour et de réadmission, la Directive 2008/115/CE²⁷² (ci-après Directive de retour). Cette Directive, qui a nécessité presque trois ans de négociation, a été approuvée par 369 voix, 197 contre et 106 abstentions. Elle est applicable dans tous les États Membres à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande et le délai de sa transposition dans les États Membres est le 24 décembre 2010.

La Directive de retour établit dans son article 7 le principe du retour volontaire. Ainsi, les citoyens du pays tiers en situation *irrégulière* qui reçoivent un ordre de *retour* auront entre 7 et 30 jours pour quitter de façon *volontaire* l'État Membre où ils séjournent de manière irrégulière. Ce délai peut être prolongé dans le cas de situations particulières comme l'existence d'enfants scolarisés. Pendant cette période et afin d'éviter le risque de fuite, les autorités peuvent demander des mesures complémentaires, comme le dépôt d'une garantie financière ou la remise des passeports ou des documents de voyage par exemple. S'il y a des motifs sérieux de croire qu'il existe un risque de fuite, l'autorité peut décider le retour avant la période de 7 jours ou de transférer le citoyen du pays tiers en situation irrégulière vers les centres de rétention.

La rétention en vue de l'éloignement est l'aspect le plus controversé de la Directive. Par « *rétention* » la Directive comprend la période pendant laquelle une personne peut être détenue dans un centre d'accueil pour citoyens de pays tiers en situation irrégulière avant leur rapatriement. La période de rétention ne peut pas dépasser six mois sauf cas exceptionnels établis dans l'article 15 paragraphe 6 : « (...) a) *manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers, ou b) des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires* »²⁷³.

²⁷¹ Programme de La Haye, *Op. Cit.*, note 234, paragraphe 1.6.4.

²⁷² Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO. L. 348/98, 24 décembre 2008, pages 0013-0034.

²⁷³ *Idem*, article 15 paragraphe 6.

Dans cette situation la période de rétention peut être prolongée jusqu'à douze mois supplémentaires.

L'inclusion de cette période de rétention a été justifiée selon le Parlement par le fait qu'actuellement il n'existe pas d'uniformité entre les États Membres, et que la durée de la rétention varie donc de 32 jours en France à 20 mois en Lettonie. De plus, sept États Membres, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lituanie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède n'ont pas dans leur législation de durée de rétention maximale. De ce fait, il a été nécessaire d'uniformiser les règles.

À notre avis, le défaut de période de rétention ou le manque d'uniformité de ces périodes entre les États Membres n'est pas une justification valable pour introduire une telle mesure. Par contre la Directive a dû éliminer la rétention des citoyens des pays tiers en situation irrégulière et établir qu'un État Membre ne peut avoir recours à la rétention que dans des situations exceptionnelles de danger public. La Directive a dû créer d'autres alternatives comme l'obligation de se présenter chaque semaine auprès du bureau de police par exemple.

Cette Directive, assimile une situation d'irrégularité administrative à un délit puni de peine d'emprisonnement comme le vol aggravé par exemple. Ainsi 18 mois pour quelqu'un qui n'a pas perpétré de crime est excessif et disproportionné. Mais malgré toutes les critiques reçues lors de sa transposition, les États Membres pourront priver de liberté personnelle une personne qui a commis une transgression des règles administratives.

Une autre disposition critiquable de cette Directive est l'interdiction faite à la personne expulsée d'entrer à nouveau dans l'Union Européenne pendant une durée maximale de cinq ans, à moins que la personne ne soit retournée volontairement pendant la période octroyée pour son départ. Dans ce cas l'interdiction d'entrée *peut être annulée* par les autorités compétentes²⁷⁴.

Nous partageons les critiques faites à cette disposition par Amnistie Internationale et ECRE²⁷⁵. Cette interdiction d'entrée est un instrument inapproprié et disproportionné. En effet elle ne prend pas en compte les changements éventuels de contexte pouvant survenir dans le pays

²⁷⁴ Idem, article 11

²⁷⁵ ECRE, « Retours » Directive : European Parliament and members States risk compromising respect for migrants' rights
<http://www.ecre.org/files/ECRE%20AI%20Joint%20PR%20Retours%20Directive.pdf>

d'origine pendant le temps d'interdiction d'entrée dans l'espace communautaire; ces circonstances pourraient avoir pour conséquence la nécessité pour la personne d'une protection internationale qui ne pourrait lui être accordée du fait de cette prohibition d'entrée.

L'interdiction d'entrée est également susceptible d'interférer avec le droit à la vie familiale tel que protégé par la CEDH. Enfin, de par leur volonté de revenir dans l'espace territorial de l'Union Européenne il existe pour les personnes retournées le risque grave d'encourager l'utilisation de passeurs ou d'être victimes de la traite des personnes.

Dans le cas des mineurs, la Directive impose de tenir compte des intérêts supérieurs des enfants. Ainsi, elle prévoit le rapatriement des mineurs non accompagnés, dans la mesure où leurs familles ou bien un centre d'hébergement pour enfants sont disponibles dès leur arrivée dans leur pays d'origine²⁷⁶.

Pour en finir avec l'analyse de la Directive de retour, il est intéressant de noter qu'avant son premier anniversaire, elle a déjà été sujette à des controverses judiciaires. Le 7 septembre 2009 l'*Administrativen Sad Sofia-Grad* de la Bulgarie a présenté en *question préjudicielle*²⁷⁷ devant la CJCE dans la procédure *Said Shamilovich Kadzoev*²⁷⁸ certaines questions à propos de l'article 15 paragraphes 4, 5, et 6 de la Directive, à savoir: 1) est-il possible d'excéder la période de rétention d'une personne entre l'entrée en vigueur de la Directive et avant sa transposition dans la législation nationale sachant que cette législation nationale ne contient pas de limites temporelles pour la détention des immigrants en situation irrégulière? 2) Que faut-il comprendre par « *perspective raisonnable d'éloignement*»? 3) Est-il possible de dépasser la période limite de 18 mois, fondée sur l'absence de documents d'identification, de moyens de subsistance et sur le comportement agressif du citoyens de pays tiers en situation irrégulière?

Une première étape a été franchie le 27 octobre 2009 avec les plaidoiries du *Ministertsvo na vatrešnrite raboti* et de M. Kadzoev, et pendant la rédaction du présent mémoire la Grand

²⁷⁶ Directive de retour, *Op. Cit.*, note 272, article 10.

²⁷⁷ Question préjudicielle : « *La Cour de justice des Communautés européennes, qui vérifie la compatibilité avec les traités des actes des institutions européennes et des gouvernements, est également compétente pour connaître des questions préjudicielles qui l'amènent à se prononcer, à la demande d'une juridiction nationale, sur l'interprétation ou sur la validité des dispositions du droit communautaire* ». <http://www.ena.lu/role-cour-justice-questions-prejudicielles-012500048.html>

²⁷⁸ *Said Shamilovich Kadzoev c. Ministertsvo na vatrešnrite raboti : Demande de décision préjudicielle présentée par Administrativen Sad Sofia-Grad (Bulgarie)*, No. C-357/09 (Grand Chambre) 30 novembre 2009 JO C 267 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:267:0046:0048:FR:PDF>

Chambre de la CJCE a statué en répondant à la première question, qu'il n'est pas possible d'excéder la période de rétention, bien que la Directive soit entrée en vigueur après le placement en rétention de l'intéressé, en ce sens « (...) *la durée maximale de rétention qui y est prévue doit inclure la période de rétention accomplie dans le cadre d'une procédure d'éloignement initiée avant que le régime de cette directive ne soit d'application* »²⁷⁹. Par contre la CJCE exclut de la durée de rétention « (...) [L]a période durant laquelle une personne a été placée en centre de placement provisoire sur le fondement d'une décision prise au titre des dispositions nationales et communautaires relatives aux demandeurs d'asile ne doit pas être considérée comme une rétention aux fins d'éloignement au sens de l'article 15 de la directive 2008/115 »²⁸⁰ donc une partie de la période de rétention ne compte pas dans la comptabilisation de la période maximale de 18 mois établie par la Directive.

Ensuite, la CJCE fixe les critères d'interprétation de la notion de « *perspective raisonnable d'éloignement* » en précisant que lors du contrôle juridictionnel de la rétention aucun pays tiers ne manifeste sa volonté de prendre l'intéressé ou s'il n'y a aucun accord de réadmission entre l'État où se trouve l'intéressé et un pays tiers, il est indéniable qu'une *perspective raisonnable d'éloignement n'existe pas*. En conséquence même si la durée maximale de rétention n'est pas atteinte « (...) *la personne concernée doit, en tout état de cause, être immédiatement remise en liberté* »²⁸¹.

Finalement la CJCE a statué qu'il n'est pas possible dépasser la période maximale de 18 mois de rétention de l'intéressé « (...) *au motif qu'il n'est pas en possession de documents valides, qu'il fait preuve d'un comportement agressif et qu'il ne dispose pas de moyens de subsistance propres ni d'un logement ou de moyens fournis par l'État membre à cette fin* »²⁸². La CJCE par ce fait introduit la prohibition d'une extension de la période maximale établie par la Directive.

L'interprétation de la Directive de retour proposée par le tribunal bulgare aurait conduit à une prolongation de la période de détention maximale de 18 mois avant l'éloignement et l'introduction d'exceptions à la notion de « *perspective raisonnable d'éloignement* ».

²⁷⁹ Idem paragraphe 34 et 39

²⁸⁰ Idem paragraphe 48

²⁸¹ Idem paragraphe 60

²⁸² Idem paragraphe 71

Heureusement, la CJCE a fait pencher la balance en faveur du respect du droit à la liberté des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne.

TITRE III

ASYLUM PACKAGE – 2009

Tout au long du Titre II nous avons analysé les mesures adoptées par la Communauté pour la mise en œuvre de la Phase I du SECA. Pour ce faire, nous avons examiné les Conseils Européens –Tampere et La Haye-, la législation communautaire – conventions, règlements et directives. Nous avons également procédé à une relecture de la jurisprudence de la CrEDH et de CJCE qui ont contribué à l'amélioration du niveau de protection des demandeurs d'asile. L'évaluation faite de ces mesures a été la plus objective possible, le but a été de donner au lecteur une vision générale de l'acquis communautaire en matière d'asile. Nous reconnaissons avoir porté plus de critiques négatives sur les fautes, imprécisions et lacunes de la législation que d'éloges pour les réalisations qu'elle a réussi à mener à bien mais notre position est partagée par les institutions européennes : la Commission et le Parlement, et par la société civile lors de sa participation au Livre Vert.

En prenant connaissance des défauts existants, en juin 2008 la Commission a présenté le Plan d'action en matière d'asile²⁸³ basé sur les résultats du Livre Vert et sur les évaluations faites au niveau national de la transposition de la législation communautaire. Dans ce document, la Commission ne fait plus référence au Système Européen Commun d'Asile (SECA) tel que défini par Tampere mais le nomme Régime d'Asile Européen Commun (ci-après RAEC), nom qui figure dans les conclusions du Conseil de La Haye.

La Commission reconnaît que bien que les mesures législatives de la première phase du SECA aient servi de base pour le développement future du RAEC, ces « (...) *normes minimales communes n'ont pas créé les conditions égales souhaitées* »²⁸⁴. La constatation d'une diminution considérable des demandes d'asile dans quelques États Membres et l'augmentation du flux de demandeurs d'asile dans d'autres États Membres en raison de leur situation géographique d'une part et la constatation de différences d'évaluation entre les États Membres des décisions d'octroi des statuts de réfugiés pour les demandeurs d'asile d'un même pays d'origine d'autre part

²⁸³ Communication de la Commission 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, page 7.

²⁸⁴ Idem page 4

« (...)mettent en lumière un vice rédhibitoire de l'actuel RAEC »²⁸⁵. Pour ces raisons, la Commission estime qu'il est nécessaire de réviser l'acquis communautaire en modifiant la législation actuelle et en étudiant des nouveaux instruments législatifs pour aligner le RAEC aux « (...) dispositions de la Convention de Genève, la jurisprudence évolutive de la Cour Européenne des droits de l'homme (CEDH) et le plein respect de la Charte des droits fondamentaux »²⁸⁶.

La Commission identifie sept objectifs²⁸⁷ du RAEC. 1) accessibilité à l'asile et à d'autres formes de protection internationale, 2) établissement d'une procédure commune et unique, 3) uniformisation des statuts pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, 4) identification et traitement différencié aux groupes vulnérables, 5) encouragement à la coopération pratique entre les États Membres, 6) amélioration de la détermination de l'État Membre responsable d'un demande d'asile, et 7) coordination entre les politiques de contrôle de frontières, lutte contre l'immigration illégale et retour avec la politique d'asile.

Afin d'atteindre ces objectifs la Commission a fait une étude comparative de la législation existante en considérant trois possibilités d'amélioration : la première option étant l'obtention d'une harmonisation intégrale « (...) visant une harmonisation complète et l'élimination des carences dues à l'adoption du plus petit commun dénominateur dans la première phase »²⁸⁸, la deuxième option étant la poursuite du développement « (...) axée sur la poursuite des efforts tendant à harmoniser progressivement les règles nationales en matière d'asile, sans toutefois atteindre une harmonisation complète dans tous les domaines, et sur l'adoption de normes élevées de protection »²⁸⁹ et la dernière option étant la coopération et l'échange des meilleures pratiques basée sur « (...) le renforcement de la coopération pratique entre les États membres, en uniformisant davantage l'application des instruments législatifs existant dans les États membres (afin d'éviter les disparités et, partant, les écarts de niveau de protection effectif)»²⁹⁰. La Commission a décidé de mettre œuvre une combinaison de la deuxième et la troisième option

²⁸⁵ Idem page 3

²⁸⁶ Idem

²⁸⁷ Idem page 3 et 4

²⁸⁸ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission 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 - *Résumé de l'analyse d'impact*. SEC(2008) 2030 du 17 juin 2008, page 3.

[http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/2008/SEC_2008_2030/COM_SEC\(2008\)2030_FR.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/2008/SEC_2008_2030/COM_SEC(2008)2030_FR.pdf)

²⁸⁹ Idem page 4

²⁹⁰ Idem page 5

afin d'obtenir une harmonisation progressive avec la coopération pratique des États Membres. Par ce fait, la Commission reconnaît à l'avance l'impossibilité d'obtenir une complète harmonisation de la politique commune d'asile. En outre, pour contribuer au perfectionnement de l'acquis communautaire la Commission croit fortement à la création d'une autorité européenne en matière d'asile « (...) *chargée de gérer et de coordonner la politique européenne commune dans ce domaine* ». Cette autorité devrait remplacer les « (...) *organismes administratifs et judiciaires nationaux qui prennent les décisions relatives aux demandes d'asile. Elle deviendrait donc l'instance européenne commune centralisant toutes les décisions sur l'asile et investie de pouvoirs décisionnels* »²⁹¹.

À la lumière de ces décisions prises par la Commission, dans les sections suivantes, nous analyserons les modifications proposées à l'acquis communautaire par ladite Commission afin d'évaluer le niveau d'harmonisation et la direction que prend la politique commune d'asile. L'analyse se fera par la révision du rapport sur chaque proposition qu'a fait la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement (ci-après Commission LIBE) jusqu'aux versions adoptées par le Parlement dans sa session du 7 mai 2009.

En ce qui concerne les nouvelles propositions faites en matière d'asile afin d'atteindre les objectifs décrits auparavant, une seule d'entre elles a été approuvée par le Parlement : la création du bureau européen d'appui qui sera traitée dans la section 5 du présente titre.

Section 1 Modification de la Directive d'accueil

La Commission a reconnu d'abord que l'échec de la Directive d'accueil est imputable au grand pouvoir discrétionnaire octroyé aux États Membres. C'est pour cette raison qu'elle a proposé à plusieurs reprises dans son document de travail d'éliminer les phrases comme *les États Membres fixent* ou *les États Membres peuvent stipuler*. En outre, la rédaction des articles est non seulement plus directe et laisse moins de possibilité de décision aux États Membres mais contient aussi plusieurs obligations négatives que lesdits États Membres doivent respecter par exemple celle de la rétention de demandeurs d'asile « [L]es États membres ne peuvent placer une

²⁹¹ Idem page 5

personne en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale»²⁹² ou « [L]es mineurs non accompagnés ne peuvent en aucune circonstance être placés en rétention »²⁹³.

Parmi les modifications les plus importantes faites par la Commission à la Directive d'accueil on trouve en premier l'inclusion dans le champ d'application d'autres formes de protection internationale dont la protection subsidiaire et la protection temporelle (voir section 4, chapitre I, titre II). En suite la clarification que la rétention des demandeurs de toutes formes de protection internationale est une mesure exceptionnelle²⁹⁴ qui est permise seulement dans quatre cas particuliers dont ceux concernant la sécurité nationale et l'ordre public. Si la mesure de rétention est ordonnée par des autorités administratives en cas d'urgence, elle doit être confirmée par les autorités judiciaires dans les 72 heures²⁹⁵.

Enfin la proposition établit que les demandeurs de la protection internationale doivent avoir accès au marché du travail pour une meilleure intégration dans la société d'accueil dans un délai maximal de six mois. Avant, les États Membres décidaient de l'opportunité et de la façon d'accéder à marché. De plus la proposition de la Commission établit que les États Membres ne peuvent pas restreindre « (...) indûment l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail »²⁹⁶.

Les modifications proposées par la Commission à la Commission LIBE n'ont pas eu d'écho au sein de la Commission LIBE et ce malgré l'appui de son rapporteur M. Antonio Masip Hidalgo²⁹⁷. Elle n'a acceptée que l'incorporation de la protection subsidiaire dans le champ d'application de la proposition de Directive. Pour ce qui est de l'accès au marché du travail aucune modification n'a été introduite, les États Membres maintiennent donc le pouvoir discrétionnaire sur ce sujet. Sur la rétention, la Commission LIBE a rejeté les limitations proposées par la Commission. Par contre elle a introduit des garanties spécifiques pendant la

²⁹² Commission : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres (refonte) COM(2008) 815 du 30 janvier 2009, article 8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:FR:PDF>

²⁹³ Idem article 11

²⁹⁴ Idem article 8

²⁹⁵ Idem article 9 paragraphe 2

²⁹⁶ Idem article 15

²⁹⁷ Antonio Masip Hidalgo – rapporteur : Exposé de motifs <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0285&language=FR> Antonio Masip Hidalgo (Espagne) – Partido Socialista Obrero Español <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/committees/view.do?language=FR&id=28338>

réention comme la possibilité d'être informé dans une langue compréhensible pour le demandeur et aussi avoir accès à des conseillers juridiques, assistants sociaux ou religieux et accès à des organisations humanitaires²⁹⁸. De plus, la Commission LIBE oblige les États Membres à offrir aux demandeurs en réention des services médicaux et des soutiens psychologique²⁹⁹.

Le texte adopté par le Parlement dans sa session du 7 mai 2009³⁰⁰ suit toutes les recommandations et modifications suggérées par la Commission LIBE. Le Parlement cependant ajoute des articles dédiés à la protection des demandeurs ayant des besoins particuliers comme des personnes qui ont été soumises à la torture ou victimes de mutilations génitales³⁰¹

L'état actuel du dossier est en attente de la première lecture du Conseil « [L] e Conseil (...) a chargé ses instances préparatoires (Comité économique et social européen et Comité des régions) de poursuivre l'examen de cette proposition en tenant compte de l'avis du Parlement européen, rendu le 7 mai 2009, ainsi que des opinions exprimées par les délégations lors du débat »³⁰² (Je souligne et ajoute).

En conclusion, à moins que le Conseil ne reprenne les propositions faites par la Commission et à l'exception de l'incorporation d'autres formes de protection internationale, il est juste de dire que la modification telle que proposée par le Parlement ne correspond pas à une valeur ajoutée vers une harmonisation progressive du RAEC.

Section 2 **Modification du Règlement Dublin**

Dans sa proposition de modifications du Règlement Dublin, la Commission adhère tout d'abord à l'intention des États Membres de maintenir les principes de base dudit Règlement. Selon la Commission ces principes « (...) méritent d'être conservés »³⁰³. Cependant elle ajoute sans donner aucune raison, qu'à long terme et après accomplissement de la deuxième phase du RAEC il est fortement souhaitable de « (...) réétudier les principes qui le fondent (en parlant toujours du

²⁹⁸ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0285/2009 du 29 avril 2009 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0285+0+DOC+XML+V0//FR>

²⁹⁹ Idem amendement 18, article 10 paragraphe 2bis (nouveau)

³⁰⁰ Normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (refonte), P6_TA(2009)0376, 7 mai 2009 – Strasbourg <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁰¹ Idem amendement 26, article 19bis (nouveau) et amendement 27, article 27 – paragraphe 1

³⁰² Procédure 2088/0244 (COD) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2008/0244>

³⁰³ COM(2008) 360; Op. Cit.; note 283, pages 7 – 8.

Règlement Dublin) »³⁰⁴ (Je souligne et ajoute). Il semblerait que la Commission a été obligée d'accepter le maintien des principes bien qu'elle se soit prononcée à plusieurs reprises défavorablement, uniquement à cause de la pression exercée par les États Membres.

Rappelons que le Règlement Dublin établit que l'État Membre responsable de l'évaluation d'une demande d'asile est le premier État Membre par lequel le demandeur d'asile est rentré sur le territoire communautaire sauf l'exception consistant à protéger l'unité familiale (voir section 2, chapitre I, titre II). Rappelons aussi que le principal intérêt du Règlement Dublin est d'éviter la pratique de *l'asylum shopping*, c'est-à-dire la possibilité que les demandeurs d'asile et les demandeurs d'autre forme de protection internationale ont de déposer leur demande dans un État Membre de leur choix (voir point 2.1, section 2, chapitre I, titre II).

Sachant que les principes de base du Règlement Dublin resteront conservés, les propositions de la Commission concernent plutôt l'amélioration des « (...) *garanties procédurales existantes pour garantir un niveau de protection plus élevé, et d'en ajouter de nouvelles pour mieux répondre aux besoins particuliers des personnes soumises à la procédure de Dublin, tout en s'efforçant d'éviter des lacunes dans leur protection* »³⁰⁵. C'est pourquoi la Commission propose d'inclure dans le champ d'application du Règlement aux demandeurs de la protection subsidiaire de la même façon que dans la Directive d'accueil.

Entre les principales garanties procédurales proposées par la Commission on trouve la création d'une brochure d'information sur la procédure, les délais et autres renseignements relatifs à l'application du Règlement Dublin. Cette brochure sera standardisée, devra être utilisée par tous les États Membres³⁰⁶ et comprendra l'inclusion que personne ne pourra « (...) *être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale* »³⁰⁷. Rappelons que cette même garantie a été incorporée dans la proposition de modification de la Directive d'accueil mais qu'elle n'a pas été retenue dans la version approuvée par le Parlement.

³⁰⁴ Idem

³⁰⁵ 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 final du 3 décembre 2008, page 6
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2008\)0820_/com_com\(2008\)0820_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0820_/com_com(2008)0820_fr.pdf)

³⁰⁶ Idem pages 8 et 28

³⁰⁷ Idem page 8 et 18

La proposition vise aussi à améliorer le concept de réunification familiale car seuls les membres de la famille avec un statut de réfugiés pouvaient être considérés³⁰⁸. La modification inclut les membres de la famille (père, mère, enfants, conjoints) qui sont eux-mêmes bénéficiaires de la protection subsidiaire, malheureusement elle ne permet pas de réunir les demandeurs de la protection internationale avec les membres de la famille proche comme oncles, cousins, neveux. Enfin, la Commission dans le cas de mineurs non-accompagnés a élargit la définition de membres de la famille pour comprendre aussi les frères et sœurs³⁰⁹.

Concernant les transferts, la Commission a inclus le droit à un recours contre les décisions de transfert mais la proposition laisse un pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes de décider si le seul dépôt de ce recours aura un effet suspensif c'est-à-dire de suspendre ou non le transfert, en permettant ainsi au demandeur de la protection internationale de rester sur le territoire de l'État Membre où il a déposé sa demande³¹⁰. La Commission a également établi une nouvelle procédure pour aider les États Membres faisant face à une augmentation des demandeurs. Cette proposition établit une suspension maximale de six mois des transferts vers ces États Membres et l'obligation des autres État Membre où se trouvent les demandeurs de faire l'évaluation de leur demande. Finalement la Commission a considéré que cette même procédure de suspension peut être appliquée aux États Membres qui ne garantissent pas un niveau adéquat de protection aux demandeurs³¹¹. Est-ce que cela confirme, l'existence des différences entre les États Membres?

Contrairement à ce qui a été dit dans la section antérieure, la Commission LIBE a accepté majoritairement les propositions faites par la Commission. Elle a accepté l'extension du champ d'application à d'autres formes de protection internationale comme la protection subsidiaire ou l'incorporation de l'interdiction de la rétention par le seul fait de demander une protection internationale en ajoutant que dans l'éventualité d'une rétention, celle-ci doit respecter l'article 31³¹² de la Convention Genève et en plus la rétention doit être faite dans « (...) *des centres de administratifs de rétention distincts des installations pénitentiaires* »³¹³.

³⁰⁸ Idem page 9

³⁰⁹ Idem page 25

³¹⁰ Idem pages 46 et 47

³¹¹ Idem pages 8 – 10 et 52 – 53

³¹² Article 31 : Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil

Sur les mineurs-non accompagnés, la Commission LIBE a accepté la recommandation de la Commission d'inclure les frères et sœurs dans la catégorie *famille*³¹⁴ et en plus elle a incorporé la possibilité que s'il n'y a pas aucun membre de la famille mais « (...) *qu'une autre personne ayant un lien de parenté avec lui (en parlant du mineur) se trouve en séjour régulier dans un autre État membre et peut s'occuper de lui, cet État membre est responsable de l'examen de la demande, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur* »³¹⁵. (J'ajoute)

Concernant les garanties procédurales, la Commission LIBE n'a pas accepté la création d'une brochure d'information aux demandeurs tel que proposé par la Commission. Par contre il a incorporé l'obligation d'un entretien individuel du demandeur avec des autorités nationales compétentes³¹⁶. Auparavant le Règlement Dublin avait donné un caractère facultatif à cet entretien.

Pour ce qui est du recours contre la décision de transfert, la Commission LIBE exige aux demandeurs de la protection internationale de solliciter expressément la suspension du transfert avec l'interposition d'un recours. Les autorités compétentes auront cinq jours ouvrables pour décider si le recours est accepté ou non et si le demandeur est « (...) *autorisé ou non à rester sur le territoire de l'État membre concerné* »³¹⁷.

Finalement la Commission LIBE accepte les propositions de la Commission pour la suspension –pour une durée maximale de six mois, des transferts vers des États Membres avec des problèmes liés à une augmentation des demandes ou à une baisse du niveau de protection des demandeurs³¹⁸. En plus la Commission LIBE introduit aux autres États Membres une obligation positive³¹⁹ d'aider ceux en problèmes, pour ce faire, elle fait référence à la procédure établie de l'article 251 du Traité d'Amsterdam³²⁰. Dans sa justification la Commission LIBE confirme que

« (...) 2. Les États Contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les États Contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.»

³¹³ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0284/2009 du 29 avril 2009, page 8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+XML+V0//FR>

³¹⁴ Idem amendement 12, page 11

³¹⁵ Idem amendement 21, page 16

³¹⁶ Idem amendement 15, page 13

³¹⁷ Idem amendement 27, page 19

³¹⁸ Idem amendement 35, page 23

³¹⁹ Idem amendement 39, page 25

³²⁰ Article 251 du Traité d'Amsterdam

« [T]he past years have shown that the existing forms of practical cooperation among Member States in order to align their interpretation of the principle of 'solidarity and fair sharing of responsibility' are not in any way sufficient to address the problems that a number of Member States are facing. It is essential to look at the heavy burden posed on the resources of a number of Member States from a wider perspective of general migratory pressures. Binding responsibility sharing instruments seem to be the only way forward. At the same time the Commission should make full use of its possibilities to start up infringements procedures in cases where non-compliance with community law persists»³²¹.

Par résolution législative le Parlement a approuvé la modification³²² du Règlement Dublin en adoptant toutes les propositions élaborées par le LIBE. L'état actuel du dossier est en attente de la première lecture du Conseil. Il faut noter que le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont déjà donné leur avis respectivement le 16 juillet 2009 et le 7 octobre 2009³²³.

« 1. Lorsque, dans le présent traité, il est fait référence au présent article pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen:

— s'il approuve tous les amendements figurant dans l'avis du Parlement européen, peut arrêter l'acte proposé ainsi amendé,

— si le Parlement européen ne propose aucun amendement, peut arrêter l'acte proposé,

— dans les autres cas, arrête une position commune et la transmet au Parlement européen. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position commune. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:

a) approuve la position commune ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune;

b) rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité absolue des membres qui le composent, des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée; toutefois, le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

4. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil. Pour s'acquitter de sa mission, le comité de conciliation examine la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen.

5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil. En l'absence d'approbation par l'une ou l'autre des deux institutions dans le délai visé, l'acte proposé est réputé non adopté.

6. Lorsque le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

7. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil. »

³²¹ Rapport LIBE. *Op. Cit.*; note 313, page 26.

³²² Demande de protection internationale présentée dans l'un des États Membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) P6_TA-(2009)0377, 7 mai 2009 – Strasbourg <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0377+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

³²³ Procédure de codécision : 2008/0243/COD http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=197712

Il est indéniable qu'il faut reconnaître l'existence de plusieurs mesures positives incorporées lors de la modification du Règlement Dublin. Mais le fait que les principes de base ont été maintenus nous amène à considérer que les mêmes problèmes structureaux à savoir, partage inégal des charges entre les États Membres, rétentions prolongées dues aux transferts et impact négatif sur les droits fondamentaux et le bien-être des demandeurs³²⁴ subsisteront avec le nouveau règlement.

Section 3 Modification d'EURODAC

Le système EURODAC, (voir chapitre I du titre II), a été conçu par le Conseil lors de ses conclusions à Tampere comme l'outil indispensable à la mise en œuvre du régime commun d'asile et plus spécialement pour aider à la détermination de l'État Membre responsable du traitement d'une demande de protection internationale. Le système EURODAC créé en décembre 2000 pour faciliter l'application de la Convention Dublin de 1990 n'a pas été utilisé dans le cadre de cette Convention car il a initié ses opérations officiellement en janvier 2003 presque en même temps que le Règlement Dublin qui est actuellement en cours de modification.

Depuis son entrée en fonction EURODAC fait l'objet de deux sortes de critiques, d'une part sur son effectivité³²⁵, à savoir : le retard persistant dans la transmission d'information sur les empreintes digitales, la mauvaise gestion de la base de données et les pertes constantes d'information, l'absence de précision sur les autorités nationales qui ont accès à la base de données, et la vérification de la possibilité (que malgré la présence d'EURODAC) un réfugié conventionnel puisse interposer une deuxième demande d'asile dans une autre État Membre.

D'autre part sur le respect des droits fondamentaux³²⁶, EURODAC a été questionné sur le manque de protection des données personnelles, sur la non-suppression efficace des données et sur le délai à effectuer la suppression des données. En résumé toutes ces critiques permettent de

³²⁴ UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (COM(2008) 820, 3 December 2008) [http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR\(18%20MARCH%202009\).pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR(18%20MARCH%202009).pdf)

³²⁵ 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 (CE) n° [...] [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) 825 final du 3 décembre 2008, pages 3 - 4 http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/COMdocs/2008/COM2008_825_FR.pdf

³²⁶ Idem page 4

conclure que le système contribue à augmenter la stigmatisation et la discrimination des demandeurs d'asile et à créer une suspicion sur les liens éventuels entre les demandeurs d'asile et la criminalité.

Le HCR pour sa part, considère que le système EURODAC pourrait aussi devenir l'outil pour obtenir finalement la reconnaissance positive de l'octroi du statut de réfugié³²⁷. Rappelons qu'actuellement dans l'Union Européenne seules les décisions de refus de statut de réfugié sont reconnues mutuellement entre les États Membres et non les décisions d'octroi. Le HCR a toujours préconisé l'égalisation de ces deux mesures en utilisant le system EURODAC.

Considérant EURODAC comme l'outil du Règlement Dublin, lors du débat pour modifier ce dernier –la Commission a proposé la modification d'EURODAC et de ses règles d'application³²⁸. Reconnaissons que le règlement EURODAC ainsi que ses règles d'application sont des textes juridiques de nature hautement complexe et que la plupart des propositions faites par la Commission sont de caractère technique à l'exception de l'inclusion des autres formes de protection internationale comme cela a été fait dans les autres textes législatifs analysés auparavant.

Entre les modifications techniques on trouve que les délais de la collecte, la transmission et la comparaison des empreintes digitales ont été fixés de manière plus précise³²⁹, la suppression des données personnelles de la base de données centrale répond à une procédure établie³³⁰ ainsi que la définition des autorités nationales qui auront accès à la base de données centrales. De plus la liste de ces autorités devra être publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne³³¹. Afin d'éviter une duplication des demandes de personnes ayant déjà reçu le statut de protection internationale, la proposition de la Commission ajoute la procédure de *marquage des données*

³²⁷ UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (COM(2008) 820) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, page 24 [http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR\(18%20MARCH%202009\).pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR(18%20MARCH%202009).pdf)

³²⁸ Règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JO L 62 du 5.3.2002, page 1

³²⁹ COM(2008) 825, *Op. Cit.*, note 325, article 6 page 22, article 8 page 23, article 10 page 25.

³³⁰ COM(2008) 825, *Op. Cit.*, note 325, article 12, pages 26 et 27.

³³¹ COM(2008) 825, *Op. Cit.*, note 325, page 7.

qui oblige les États Membres de communiquer à la centrale d'EURODAC l'octroi, la révocation ou le renouvellement du statut de protection internationale³³².

Pour protéger la sécurité des données la Commission en rend responsable les États Membres. Pour cela, la proposition introduit toute une liste d'obligations positives par exemple l'élaboration d'un plan d'urgence pour assurer la protection physique des données, et négatives comme l'interdiction de la lecture, la copie, la modification ou le retrait non autorisés de données, que chaque État Membre a l'obligation d'adopter dans son système national³³³. Finalement, la Commission définit des sanctions applicables aux États Membres que n'utilisent pas le système EURODAC de conformité avec son objet. Les sanctions pouvant être administratives et/ou pénales³³⁴.

La Commission LIBE a pris en compte la plupart de modifications apportées par la Commission lors de la précision et la fixation des délais pour la collecte, la transmission et la comparaison des empreintes digitales. Toutefois, il a introduit des exceptions sur le délai de la collecte de données dans le cas d'une maladie grave et contagieuse du demandeur de la protection internationale et empêchant ainsi les autorités compétentes de prendre les empreintes digitales³³⁵.

Concernant la responsabilité des États Membres, la Commission LIBE n'a pas accepté les sanctions pénales proposées par la Commission en précisant dans le considérant 22 que les États Membres « (...) *devraient prévoir un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à appliquer en cas d'utilisation contraire à l'objet d'EURODAC des données introduites dans le système central* »³³⁶ (Je souligne).

Finalement, on trouve dans les deux propositions de la Commission et de la Commission LIBE, une tendance à assimiler certaines terminologies du règlement EURODAC avec celles utilisées dans le langage pénal. Par exemple, la Commission a changé le mot *appréhension d'un citoyen*

³³² COM(2008) 825, Op. Cit.., note 325, article 14 pages 20 et 30.

³³³ COM(2008) 825, Op. Cit.., note 325, article 19 pages 36 – 37.

³³⁴ COM(2008) 825, Op. Cit.., note 325, article 29 page 45.

³³⁵ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0283/2009 du 29 avril 2009, amendement 11 article 6 et amendement 18 article 10 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0283&language=FR>

³³⁶ Idem amendement 6, considérant 22

du pays tiers par le mot *arrestation*³³⁷ d'un citoyen du pays tiers. La Commission LIBE en acceptant cette proposition a modifié en plus la phrase *franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de la Communauté* par *franchissement illégal d'une frontière extérieure de la Communauté*³³⁸. Nous trouvons que ces connotations ne sont pas en ligne avec l'article 31 de la Convention Genève³³⁹ car dans cet article les États Parties acceptent le fait qu'en général les demandeurs d'asile rentrent et restent dans le pays d'accueil de manière irrégulière.

La Parlement dans son projet de résolution a accepté les modifications apportées à la Commission LIBE à l'exception de la recommandation d'utiliser le mot *illégal* dans la description du franchissement de la frontière extérieure de la Communauté par le demandeur de la protection internationale³⁴⁰.

Néanmoins, bien que l'état actuel du dossier soit en attente de la première lecture du Conseil³⁴¹, après la première lecture du Parlement effectuée le 7 mai 2009 et les corrections correspondantes ajoutées par la Commission, cette dernière a apportées des nouvelles dispositions pour « (...) *autoriser la consultation d'EURODAC par les services répressifs, aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves ainsi que des enquêtes en la matière* »³⁴². La proposition de la Commission inclut une clause passerelle³⁴³ à savoir que les services répressifs désignés par les États Membres ainsi qu'EUROPOL³⁴⁴ pourront faire la comparaison des empreintes digitales des demandeurs de la protection internationale soupçonnés d'avoir commis un acte terroriste ou toute autre infraction pénale grave. En acceptant cette modification, nous percevons que l'objectif central d'EURODAC défini lors du Conseil de Tampere a changé de nature, maintenant c'est au Parlement d'analyser les

³³⁷ COM(2008) 825, *Op. Cit.*, note 325, article 10 page 25

³³⁸ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0283/2009, *Op. Cit.*, note 335, amendement 2, considérant 4.

³³⁹ Article 31 : Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil « 1. Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, (...) »

³⁴⁰ Création du système EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales (refonte) P6_TA-(2009)0378, 7 mai 2009 – Strasbourg <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0378+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

³⁴¹ Procédure 2088/0242 (COD) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2008/0242>

³⁴² Idem

³⁴³ Proposition modifiée 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 (CE) n° [...] [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(2009) 342/2 final, page 3 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0342_/com_com\(2009\)0342_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0342_/com_com(2009)0342_fr.pdf)

³⁴⁴ Idem page 17.

modifications proposées et de faire revenir le système EURODAC à son objectif premier c'est-à-dire devenir l'instrument d'identification d'une double demande de protection internationale.

Le Parlement devrait donc se prononcer seulement sur la partie du texte modifiée et sur l'incidence budgétaire estimé à 2,415 millions EUR que la nouvelle proposition entraîne nécessitant par là une nouvelle consultation parlementaire³⁴⁵.

Section 4 Modification du Fonds Européen de Réfugié

A plusieurs reprises dans ce mémoire, nous avons mentionné le Fonds Européen des Réfugié (FER) comme étant l'instrument financier ayant pour objet d'assurer l'équilibre et la solidarité entre les États Membres envers les citoyens de pays tiers en besoin de protection internationale. Le FER qui dérive de l'article 63 du Traité d'Amsterdam³⁴⁶ dans ses premières années de fonctionnement a seulement été utilisé pour supporter économiquement les États Membres accueillant les bénéficiaires de la protection temporaire (voir section 1, chapitre II, titre II). Cependant la décision du Conseil 2000/596/CE correspondant à l'acte de naissance du FER, ne faisait aucune distinction entre ces derniers et les réfugiés conventionnels. Le Conseil a créé ce fonds pour la période 2000-2004 pour non seulement renforcer la solidarité et l'équilibre entre les États Membres mais aussi pour faciliter l'action et l'investissement dans le domaine du droit d'asile. Le FER devait donc d'abord aider les États Membres dans des actions relatives à l'accueil et aux actions d'intégration des réfugiés³⁴⁷.

En décembre 2004, le Conseil a reconduit le FER pour la période 2005-2010³⁴⁸ (ci-après FER II) en incorporant dans son champ d'application d'autres formes de protection internationale à savoir la protection subsidiaire. Depuis 2005 le FER II vient en aide aux États Membres non seulement pour les bénéficiaires de la protection temporaire et les réfugiés conventionnels mais également aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. De plus, le Conseil a profité de cette opportunité pour ajouter aux actions relatives à l'accueil et à l'intégration, les dépenses pour le

³⁴⁵ Procédure 2088/0242 (COD), Op. Cit.; note 341.

³⁴⁶ Article 63 du Traité d'Amsterdam, Op. Cit.; note 51.

³⁴⁷ Décision du Conseil, 2000/596/CE, Op. Cit.; note 54, articles 1 et 4.

³⁴⁸ Décision du Conseil, 2004/904/CE du 2 décembre 2004, établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, OJ L 381/52, du 28 décembre 2004 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_381/l_38120041228fr00520062.pdf

rapatriement ou le retour volontaire de ces bénéficiaires. Pour la période donnée, le FER dispose d'un budget de 687 millions EUR³⁴⁹.

Ces dernières années l'Union Européenne a constaté une augmentation substantielle du nombre de citoyens des pays tiers en situation irrégulière. Pour aider les États Membres à faire face à cette situation le Parlement et le Conseil, à travers la procédure de codécision, ont abrogé la décision 2004/904/CE à l'origine du FER II pour créer un nouveau Fonds Européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013³⁵⁰ (ci-après FER III). Cette décision fait suite au constat de la nécessité de créer dans le cadre du programme général de *solidarité et gestion de flux migratoires* trois sortes de fonds. Un premier nommé Fonds européen pour les réfugiés ayant pour objet d'aider à l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, un deuxième nommé Fonds européen pour le retour de citoyens originaires de pays tiers en situation irrégulière et le troisième nommé Fonds pour les frontières extérieures³⁵¹.

Les groupes concernés par le FER III sont les ressortissants des pays tiers ou apatrides qui ont obtenu le statut de réfugiés conventionnels, ainsi que les ressortissants des pays tiers ou apatrides qui bénéficient de la protection subsidiaire ou temporaire ainsi que les ressortissants des pays tiers ou apatrides qui ont été réinstallés dans un autre État Membre³⁵². Cette dernière catégorie est un accroissement du champ d'application du FER II abrogé qui sera analysé dans la section 3 du titre IV.

Le budget assigné au FER III pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2013 est de 628 millions EUR³⁵³. Parmi les actions éligibles on trouve entre autres les infrastructures, les services d'hébergement, les diverses modalités d'assistance sociale, psychologique, juridique, médicale ainsi que les aides à l'éducation et la formation professionnelle³⁵⁴.

³⁴⁹ ECRE: Comments by the European Council on Refugee and Exiles on the Commission Proposal for a Council Decision establishing the European Refugee Fund for the period 2005-2010. CO1/03/2004/Ext/HM. Mars 2004. <http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,COMMENTARY,,41582fe64,0.html>

³⁵⁰ Décisions adoptées conjointement par le Parlement européen et par le Conseil. Décision 573/2007/ce du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds Européen pour les Réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/ce du Conseil. <http://www.olai.public.lu/pdf/fer/dec-230507.pdf>

³⁵¹ Idem considérant 10.

³⁵² Idem article 6.

³⁵³ Idem article 12.

³⁵⁴ Idem article 3.

La Commission a proposé au début de l'année 2009 d'apporter des modifications au FER III³⁵⁵ pour transférer certaines opérations financées jusque là par le FER III à la nouvelle entité nommée Bureau européen d'appui en matière d'asile qui est en processus d'approbation par le Conseil. Quand ce bureau européen d'appui en matière d'asile sera opérationnel, il prendra en charge les tâches relatives « (...) à l'approfondissement de la coopération communautaire dans la mise en œuvre de la législation communautaire et des bonnes pratiques, notamment les services d'interprétation et de traduction soutenant cette coopération »³⁵⁶ ainsi que les tâches relatives au « (...) soutien de l'élaboration et de l'application par les États membres d'outils statistiques, de méthodes et d'indicateurs communs pour mesurer les progrès accomplis dans le domaine de la politique d'asile »³⁵⁷. Dès l'entrée en fonction de ce bureau, le FER III ne sera plus responsable de ces tâches et le support financier correspondant sera transféré à la nouvelle entité réduisant le budget du FER III à 614 millions EUR³⁵⁸.

La Commission LIBE³⁵⁹ et le Parlement³⁶⁰ ont approuvé la proposition de la Commission en acceptant toutes les modifications. Actuellement le dossier est en attente de première lecture par le Conseil³⁶¹.

Après avoir analysé les textes législatifs du FER dans ses trois étapes, l'exposé de motifs et l'avis de la Commission des Budgets³⁶² du FER III, nous partageons l'opinion d'Olga Ferguson Sidorenko à savoir, qu'il est difficile de créer une mesure de répartition juste de la charge financière entre les États Membres. Toute fois en dépit de sa complexité il paraît plus facile d'arriver à un point de vue commun sur un plan monétaire que sur la répartition entre les États

³⁵⁵ Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement. COM(2009) 67 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0067:FIN:FR:PDF>

³⁵⁶ Idem page 1.

³⁵⁷ Idem pages 2 et 3.

³⁵⁸ Idem article 12.

³⁵⁹ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0280/2009 du 29 avril 2009

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0280&language=FR>

³⁶⁰ Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008 – 2013. P6_TA-(2009)0378, 7 mai 2009 – Strasbourg

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0375&language=FR&ring=A6-2009-0280>

³⁶¹ Procédure 2088/0026 (COD) [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0375&language=FR&ring=A6-2009-0280)

[0375&language=FR&ring=A6-2009-0280](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0375&language=FR&ring=A6-2009-0280)

³⁶² Avis de la Commission des Budgets du 23 avril 2009 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0280&language=FR#title3>

Membres du nombre actuel de demandes d'asile³⁶³ et autres formes de protection internationale (faisant allusion au Règlement Dublin).

Section 5 Création du Bureau européen d'appui en matière d'asile

L'idée de la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (ci-après Bureau) « *chargé de surveiller toutes les formes de coopération entre les États membres relatives au Système Européen Commun d'Asile* »³⁶⁴ est proposée dans le programme pluriannuel de La Haye et présente dans son plan d'action comme la façon d'obtenir une convergence des processus décisionnels des États Membres dans le cadre d'une coopération pratique en matière d'asile. Cependant, ce plan d'action, précise que le Bureau en plus d'une mission de *surveillance* devra « (...) *offrir une assistance pratique aux États membres pour statuer sur les demandes d'asile* »³⁶⁵.

En septembre 2008, le Conseil Européen lors de l'adoption du Pacte (voir section 3, chapitre II, titre II) a défini la mission du Bureau celle-ci consistera à « (...) *faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre États membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile* »³⁶⁶. Finalement, la Commission dans sa proposition de modification du Règlement Dublin (voir section 2 du présent titre), s'est également prononcée sur les fonctions que ce Bureau devra remplir, à savoir, en plus de *surveiller*, d'*aider pour statuer les demandes d'asile* et de *faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences* le Bureau devra « (...) *apporter également son assistance aux États membres dont le système d'asile national est soumis à des pressions particulières, notamment en raison de leur situation géographique, afin qu'ils puissent se conformer à la législation communautaire* »³⁶⁷. Il apparaît que les attentes sur les missions et tâches à remplir par cette nouvelle entité sont variées et que chaque organe de décision communautaire étend les missions à des nouvelles fonctions au fur et à mesure pour palier aux déficiences et problèmes existants.

³⁶³ FERGUSON SIDORENKO, Olga, Op. Cit., note 245, page 117.

³⁶⁴ Parlement Européenne : État des lieux européen en matière d'asile, Op. Cit., note 240.

³⁶⁵ COM(2008) 360, Op. Cit., note 283, page 7.

³⁶⁶ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Op. Cit., note 261.

³⁶⁷ COM(2008) 820, Op. Cit., note 305, page 3.

La Commission a mis fin à cette situation spéculative sur la mission et les fonctions du Bureau et a proposé son règlement de création³⁶⁸. Selon ce règlement le Bureau prendra la forme institutionnelle d'une agence de régulation de nature non-décisionnelle bien qu'il existe un moratoire sur la création de ces types d'agences au sein de la Communauté³⁶⁹.

Le Bureau aura pour mission de faciliter, coordonner et renforcer « (...) *la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres* »³⁷⁰, et apportera « (...) *un appui opérationnel aux États membres soumis à de fortes pressions sur leurs systèmes d'asile* »³⁷¹. En plus de ces tâches principales, le règlement préconise que le Bureau devra donner « (...) *appui à la coopération pratique en matière d'asile, appui aux États membres soumis à des pressions particulières, contribution à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun* »³⁷² y compris le programme de réinstallation des réfugiés à l'intérieur de l'Union Européenne.

D'autre part, le règlement de création stipule que le Bureau devra travailler et coopérer avec la HCR dans l'exécution de ses tâches. À cette fin, le Bureau pourra octroyer des subventions monétaires au HCR pour bénéficier de l'expertise du HCR en matière d'asile³⁷³. La coopération avec FRONTEX est aussi prévue³⁷⁴.

Sur proposition de la Commission, la désignation du siège du Bureau sera faite par les chefs d'État et de gouvernement. Au moment de la rédaction du présent mémoire, les ministres de justice et d'affaires intérieures lors de leur réunion à Bruxelles ont proposé que le siège du Bureau soit installé à Malte³⁷⁵. Cette proposition doit être ratifiée au cours du prochain Conseil Européen qui se tiendra en décembre 2009.

³⁶⁸ Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. COM(2009) 66 final, Bruxelles, le 18 février 2009 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:FR:PDF>

³⁶⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European agencies – The way forward. COM(2008) 135 final, Bruxelles 11 mars 2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>

³⁷⁰ COM(2009) 66, *Op. Cit.*, note 367, article 2 paragraphe 1.

³⁷¹ COM(2009) 66, *Op. Cit.*, note 367, article 2 paragraphe 2.

³⁷² COM(2009) 66, *Op. Cit.*, note 367, page 4.

³⁷³ COM(2009) 66, *Op. Cit.*, note 367, article 48.

³⁷⁴ COM(2009) 66, *Op. Cit.*, note 367, article 49.

³⁷⁵ Swedish Presidency of the European Union: Agreement to place the European Asylum Support Office in Malta. Justice and Home Affairs Council in Brussels 30 November 2009 <http://www.se2009.eu/en/2.543/2.578/2.737/2.767/1.25739>

La Commission LIBE³⁷⁶ et le Parlement³⁷⁷ ont adopté à la majorité la proposition du règlement de création du Bureau. Ils y ont cependant ajouté des clauses concernant la responsabilité civile et pénale³⁷⁸ des fonctionnaires du Bureau détachés dans un État Membre soumis à des pressions particulières sur son système d'asile. De plus le Bureau devra également coopérer avec des organisations de la société civile ainsi qu'avec d'autres intervenants dans le domaine de l'asile³⁷⁹. Toutefois aucune subvention monétaire n'a été prévue pour ces organisations. L'état actuel du dossier est en attente de première lecture par le Conseil³⁸⁰.

Lors de notre analyse sur l'implication du TECE dans l'évolution de la politique commune d'asile dans l'Union Européenne (voir section 4, chapitre II, titre I) nous avons constaté que le TECE contient des normes plus évoluées que le Traité d'Amsterdam en la matière. Et pourtant une des critiques portées au TECE par Hemmes Battjes³⁸¹ concerne l'évaluation des demandes de protection internationale qui est toujours laissée à chaque État Membre et non transférée à une institution européenne comme il le suggère pour en finir avec les disparités et obtenir une vraie harmonisation dans les 27 États Membres. C'est à ce moment que nous nous sommes posé la question si l'entité suggérée par Battjes ne pourrait pas être le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Après avoir étudié les instruments de création du Bureau, nous arrivons à la conclusion qu'en dépit de la suggestion de Battjes la Communauté n'a pas créé une telle institution mais au contraire qu'une agence de régulation de nature non-décisionnelle a été créée.

³⁷⁶ Rapport LIBE au Parlement européen A6-0279/2009 du 29 avril 2009 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0279+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁷⁷ Création d'un Bureau européen d'appui en matière, P6_TA(2009)0379, 7 mai 2009 – Strasbourg <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0379+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

³⁷⁸ Idem, amendements 39 et 40, article 20.

³⁷⁹ Idem, amendement 42, article 48 paragraphe 1.

³⁸⁰ Procédure 2088/0027 (COD) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2009/0027>

³⁸¹ H. BATTJES, *Op. Cit.*, note 52, pages 184 – 185.

TITRE IV

CONSEIL EUROPÉEN DE STOCKHOLM 2010 – 2014

Le Programme Stockholm³⁸² (ci-après Stockholm) est le dernier programme pluriannuel à être analysé dans ce mémoire. Suivant les lignes directrices de ses prédécesseurs, Tampere pour la mise en œuvre d'un espace de liberté, sécurité et justice, et La Haye pour le renforcement de cet espace, Stockholm « (...) *permettra de poursuivre la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de Justice* »³⁸³. En conséquence il devrait définir les politiques communes de l'Union Européenne en matière policière et douanière, sur la coopération pénale et civile ainsi que sur le droit d'asile, l'immigration et la politique des visas pour cette période pluriannuelle. De plus, Stockholm doit cadrer avec les normes du Traité de Lisbonne et de son nouvel ordre juridique relatif à la protection des droits fondamentaux lié à l'adhésion à la CEDH et à la Charte.

L'ambition de Stockholm est de créer une Union Européenne plus sécurisée mais en même temps plus respectueuse des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens et « (...) *des autres personnes envers lesquelles l'UE a une responsabilité* »³⁸⁴. De ce fait, l'Union Européenne s'engage à les protéger dans leur intégrité.

Le Parlement, au regard de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne –qui le met sur un pied d'égalité avec le Conseil, s'est prononcé sur le projet du programme Stockholm³⁸⁵, et plus spécialement en matière d'asile et d'immigration. Le Parlement estime entre autres que Stockholm doit « (...) *instaurer une "Europe de l'asile"* »³⁸⁶ : pour ce faire Stockholm doit assurer une procédure commune juste et cohérente, le respect de la Convention Genève, ainsi qu'une « (...) *solidarité obligatoire et irrévocable* »³⁸⁷ entre les États Membres. De plus le Parlement encourage le partenariat avec les pays d'origine et de transit mais il condamne le

³⁸² Conseil Européen de Stockholm 10 et 11 décembre 2009 – Conclusions. Bruxelles, le 11 décembre 2009
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf

³⁸³ Idem page 1.

³⁸⁴ Idem paragraphe 26.

³⁸⁵ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – Programme de Stockholm P7_TA(2009)0090
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

³⁸⁶ Idem paragraphe 49.

³⁸⁷ Idem paragraphe 56.

« (...)refoulement et les expulsions collectives vers des pays où les droits de l'homme ne sont pas respectés »³⁸⁸ ou des pays qui ne font pas partie de la Convention Genève.

Afin de poursuivre la mise en œuvre du RAEC, le Parlement reconnaît l'importance des modifications apportées à l'acquis communautaire en matière d'asile. Cependant il souligne la nécessité de modifier aussi la Directive d'accueil afin d'octroyer aux demandeurs de la protection internationale des mesures plus favorables en matière de logement, d'éducation, d'accès au travail, de soins de santé et d'intégration en général³⁸⁹. Le Parlement souhaite aussi que la Directive de procédure soit modifiée afin de créer une procédure unique, de simplifier les règles procédurales et de donner plus de garanties aux demandeurs de la protection internationale.

Le Conseil a suivi les recommandations faites par le Parlement dans l'élaboration du projet de programme de Stockholm; celui-ci a été soumis au Conseil de Justice et affaires intérieures lors de sa session des 30 novembre et 1^{er} décembre 2009³⁹⁰. Dans ce document le Conseil reconnaît qu'il est nécessaire de garantir des « (...) procédures équitables et efficaces (...) [Q]uel que soit l'État membre où les personnes introduisent leur demande d'asile, il est capital qu'elles bénéficient d'un traitement de niveau équivalent quant aux conditions d'accueil, et de niveau égal quant aux modalités procédurales et à la détermination de leur statut »³⁹¹. De plus, le Conseil suggère que les États Membres renforcent les reconnaissances mutuelles de leurs décisions au niveau national afin de supprimer les flux migratoires secondaires. De ce fait, le Conseil propose que les décisions d'octroi du statut de la protection internationale soient reconnus dans les 27 États Membres. Actuellement seules les décisions de rejet étant mutuellement reconnues dans le territoire communautaire.

Dans ses conclusions, le programme Stockholm reconnaît comme priorité l'obligation pour l'Union Européenne de continuer la mise en œuvre du RAEC et à cette fin, Stockholm fixe 2012 comme nouvelle date pour la mise en œuvre du RAEC. Sur les propositions du Conseil, Stockholm n'a pas accepté la reconnaissance mutuelle de décisions d'octroi de statuts de la

³⁸⁸ Idem paragraphe 52.

³⁸⁹ Idem paragraphe 61.

³⁹⁰ Conseil de l'Union Européenne - 30 novembre et 1 décembre 2009 – 17024/09 du 2 décembre 2009
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf

³⁹¹ Idem page 69.

protection internationale. Pour les prochains cinq ans, seules les décisions négatives seront mutuellement reconnues. Par contre Stockholm a accepté la proposition du Parlement de modifier les Directives d'accueil et de procédures et d'établir le siège du bureau européen d'appui en matière d'asile à Malte.

Enfin, Stockholm a précisé que si l'Union Européenne veut se doter d'un système d'asile crédible il est nécessaire de « (...) *prévenir, maîtriser et combattre l'immigration clandestine* »³⁹². Par là Stockholm diverge de Tampere et de La Haye –qui traitent séparément asile et gestion de migration (voir titre II). Stockholm reconnaît que la gestion des flux migratoires a une incidence sur la politique d'asile et pourtant il est nécessaire que cette gestion soit faite dans le respect des droits des demandeurs de la protection internationale³⁹³.

En conclusion, il est sans doute trop tôt pour analyser les implications que le programme Stockholm aura sur la politique commune d'asile dans l'Union Européenne pendant les cinq prochaines années. Cependant nous considérons qu'il est fortement possible qu'il y aura une amélioration du niveau de protection des droits fondamentaux des chercheurs et demandeurs de la protection internationale puisque comme vu plus haut Stockholm doit cadrer ses actions avec les linéaments du Traité de Lisbonne. De plus la reconnaissance d'une liaison intrinsèque entre la gestion des flux migratoires et la politique commune d'asile impliquera que le développement futur de cette politique prenne en compte de manière coordonnée ces deux aspects afin d'éviter que la gestion de flux migratoires n'empêche les citoyens des pays tiers de chercher et d'obtenir l'asile dans l'Union Européenne.

Le parcours d'approbation du programme Stockholm a donné lieu à des débats et négociations entre les organes de décision communautaire sur le statu quo de l'acquis en matière d'asile. Dans les sections suivantes, nous analyserons les propositions de modifications faites par la Commission aux directives d'accueil et de procédure ainsi qu'à la proposition sur le programme européen commun de réinstallation de réfugiés.

³⁹² Idem page 11.

³⁹³ Idem page 11.

Section 1 Proposition de modification Directive de qualification

Dans sa proposition de modifications de la Directive de qualification, la Commission a tout d'abord reconnu l'existence d'un problème essentiel dans cette Directive « (...) *à savoir que les normes minimales adoptées sont vagues et ambiguës. En conséquence: elles sont insuffisantes pour assurer une compatibilité pleine et entière avec les droits de l'homme et les normes en matière de droits des réfugiés; elles n'ont pas atteint un degré d'harmonisation suffisant; et elles ont une incidence négative sur la qualité et l'efficacité du processus décisionnel* »³⁹⁴ (je souligne).

À la suite de cette reconnaissance, parmi les modifications les plus importantes faites par la Commission à la Directive de qualification nous trouvons en premier; l'uniformisation des droits conférés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Pour cela, la proposition supprime la référence à chacune de ces catégories et les unifie dans la catégorie *bénéficiaires de la protection internationale*³⁹⁵. Dès lors, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont droit d'accès à l'emploi, droit auparavant réservé seulement aux réfugiés³⁹⁶.

De plus la Commission considérant que l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale dans la société est un élément essentiel, a proposé plusieurs mesures comme la reconnaissance des qualifications³⁹⁷, l'accès à la formation professionnelle et à des programmes d'intégration³⁹⁸ et l'accès au logement³⁹⁹ entre autres.

L'extension de la catégorie *famille* aux frères et sœurs mineurs et non mariés du bénéficiaire de la protection internationale ayant pour effet de promouvoir la réunification familiale⁴⁰⁰ est aussi une modification importante suggérée par la Commission.

³⁹⁴ 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 COM(2009) 551 final du 21 octobre 2009, page 3

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=fr&ihmlang=fr&lng1=fr,it&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=502780:cs&page=>

³⁹⁵ Idem considérant 37 et article 2 paragraphe b).

³⁹⁶ Idem article 26.

³⁹⁷ Idem article 28.

³⁹⁸ Idem article 26.

³⁹⁹ Idem article 32.

⁴⁰⁰ Idem article 2 paragraphe j).

Actuellement ce dossier est en attente et doit être analysé au sein du Conseil. Ensuite la nouvelle proposition devra être envoyée à la Commission LIBE pour finalement être soumise à une séance plénière du Parlement.

Les propositions faites par la Commission aident à combler certaines lacunes dans la Directive de qualification surtout l'égalisation de ses deux formes de protection internationale : le statut de réfugié et celui de la protection subsidiaire. Il faut maintenant que le Conseil et le Parlement acceptent l'intégralité des propositions.

Section 2 Proposition de modification de la Directive de procédure

Rappelons que la Directive de procédure a été la disposition la plus critiquée de toute la législation communautaire en matière d'asile (voir section 5, chapitre I, titre I). Ceci en raison de son échec à obtenir une harmonisation des procédures et de son manquement à octroyer des garanties procédurales aux demandeurs de la protection internationale. C'est pourquoi la Commission a suggéré des modifications qui visent à mettre en place une procédure commune et un statut uniforme dans tous les États Membres pour ne pas faire de distinction entre les demandeurs d'asile et les demandeurs de la protection subsidiaire⁴⁰¹. De plus la proposition modifie aussi la disposition antérieure au niveau de l'appellation et de ses effets suspensifs. Les demandeurs de la protection internationale ont maintenant droit à un recours effectif contre les décisions venant à considérer une demande de statut de réfugié ou de statut de protection subsidiaire comme infondée. En conséquence « (...) *la personne concernée jouit des droits et avantages garantis aux bénéficiaires de la protection subsidiaire* » pendant que l'appellation est en cours⁴⁰² y compris la possibilité de rester dans l'espace territorial de l'État Membre qui fait l'analyse de la demande.

La proposition contient une disposition spécifique prônant que le champ d'application territorial de la Directive est non seulement le territoire des États Membres mais aussi les frontières, les zones de transit et les eaux territoriales. Les pratiques des États Membres consistant à ne pas accueillir les demandeurs de la protection internationale arrivant à leurs frontières ou dans des

⁴⁰¹ 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 États membres COM(2009) 554 final du 21 octobre 2009, considérants 5 – 6 et article premier <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF>

⁴⁰² Idem article 41 paragraphe 2 et 5.

zones de transit en les renvoyant vers d'autres pays hors du territoire communautaire ou encore celle de repousser les embarcations qui se trouvent dans leurs eaux territoriales avec des *flux migratoires mixtes*⁴⁰³ vers des pays comme la Lybie au le Maroc ont obligé la Commission de proposer dans la Directive la disposition stipulant que si les personnes « (...) *se trouvent dans les eaux territoriales d'un État membre, elles doivent être débarquées sur la terre ferme et leur demande doit être examinée conformément à la présente directive* »⁴⁰⁴.

D'un autre côté, la proposition prévoit d'améliorer l'efficacité et la qualité de la procédure. À cette fin elle établit l'accès gratuit à l'assistance juridique, l'obligation d'un entretien personnel, des dispositions en matière de rapports médico-légaux⁴⁰⁵, ainsi que l'obligation aux États Membres de développer des programmes de formation aux agents chargés d'examiner les demandes de la protection internationale. La formation portera entre autres sur les droits fondamentaux, sur le droit d'asile et d'autres formes de protection internationale, sur la façon d'identifier les groupes vulnérables et les signes de tortures, sur des techniques de communication transculturelle et sur la jurisprudence⁴⁰⁶.

Actuellement, le dossier est en attente et doit être analysé au sein du Conseil. En suite la nouvelle proposition sera envoyée à la Commission LIBE pour être finalement soumise à la séance plénière du Parlement.

À ce jour cette proposition de la Commission a fait l'objet de fortes critiques de la part de quelques États Membres comme l'Autriche, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Ceux-ci critiquent la proposition en disant qu'elle va « (...) *accroître les lourdeurs administratives, allonger les procédures, augmenter les coûts et ouvrir largement la porte et les fenêtres aux abus* »⁴⁰⁷. De plus, ces États Membres considèrent que cette proposition constitue « (...) *"un invitation" à se rendre en Europe pour demander l'asile* »⁴⁰⁸. Il semble que cette fois encore l'approbation des propositions demandera beaucoup de temps et de négociations. À notre avis la proposition est un pas nécessaire vers une réelle harmonisation du droit d'asile dans l'Union

⁴⁰³ UNCHR : La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes, *Op. Cit.*, note 20.

⁴⁰⁴ COM(2009) 554, *Op. Cit.*, note 401, considérant 19 et article 3.

⁴⁰⁵ COM(2009) 554, *Op. Cit.*, note 401, pages 5 – 7.

⁴⁰⁶ COM(2009) 554, *Op. Cit.*, note 401, article 4.

⁴⁰⁷ UE/JAI: plusieurs pays critiquent les propositions en matière d'asile : Bruxelles 04/12/2009 (Agence Europe)

<http://www.library.sso.ep.parl.union.eu/lis/site/newsContent.form?src=3&agId=14&id=24922#stag29>

⁴⁰⁸ Idem

Européenne. À l'exception de la rétention des demandeurs de la protection internationale qui n'a reçu aucune modification, les autres dispositions sont considérablement plus en adéquation avec le respect des droits fondamentaux.

Section 3 Programme européen commun de réinstallation de réfugiés

La réinstallation est une solution durable et un outil de protection des réfugiés⁴⁰⁹. Elle consiste à transférer les réfugiés du pays dans lequel ils ont cherché refuge vers un autre pays qui accepte de les recevoir. Les réfugiés y recevront le droit d'asile ou un autre droit de résidence à long terme. Actuellement dix États Membres participent seulement de façon continue aux programmes de réinstallation –Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, France, Roumanie et République tchèque.

Consciente que la majorité des réfugiés viennent en dehors de l'espace communautaire, la Commission a présenté une proposition pour la création d'un programme européen commun de réinstallation. La participation à ce programme est volontaire et son but est de réinstaller les réfugiés en provenance de pays tiers dans les États Membres participants. Le programme vise non seulement à développer au sein de l'Union Européenne un instrument plus efficace de protection des réfugiés, mais aussi à favoriser une coopération politique plus étroite et pratique entre les États Membres.

Concrètement, le programme se compose d'un mécanisme qui permet d'un côté la fixation de priorités communes en matière de réinstallation annuelle et d'un autre côté une utilisation plus efficace de l'assistance financière disponible pour les États Membres à travers le FER III. Ainsi, les États Membres qui s'engagent à réinstaller les réfugiés en fonction des priorités annuelles communes peuvent recevoir une aide financière de 4.000 EUR par réfugié réinstallé provenant d'une des quatre catégories spécifiques de personnes⁴¹⁰.

En outre, la Commission est tenue d'établir un *groupe d'experts de la réinstallation*, auquel tous les États Membres participent, ainsi que le HCR et l'OIM. Ce groupe d'experts sera chargé de

⁴⁰⁹ Commission au Conseil et au Parlement Européen : Relative à la création d'un Programme Européen Commun de Réinstallation COM(2009) 447 final du 2 septembre 2009 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:FR:PDF>

⁴¹⁰ Idem page 4. Les catégories sont : (1) les personnes provenant d'un pays ou d'une région désigné pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional; (2) les mineurs non accompagnés; (3) les enfants et femmes menacés, notamment de violence psychologique, physique ou sexuelle ou d'exploitation; (4) les personnes ayant besoin de soins médicaux importants auxquels seule la réinstallation permettra de répondre.

préparer l'identification annuelle des priorités communes de réinstallation dans l'Union Européenne⁴¹¹.

La proposition établit également que le bureau européen d'appui en matière d'asile doit fournir un « (...) *cadre structuré pour la mise en œuvre des mesures de coopération pratique, y compris des mesures ayant trait à la réinstallation*»⁴¹² et présenter des rapports d'évaluation sur l'efficacité du programme.

Le programme de réinstallation de réfugiés a reçu l'appui des États Membres et de la société civile en général. La seule critique à ce programme est la crainte que son développement puisse légitimer une approche plus restrictive à l'égard d'autres demandes de protection internationale en adoptant des mesures de contrôle aux frontières qui conduiront à empêcher les réfugiés d'atteindre refuge dans l'Union Européenne⁴¹³.

⁴¹¹ Idem page 8 – 9.

⁴¹² Idem page 10.

⁴¹³ ECRE: The European Resettlement Programme: « (...) *However, resettlement of refugees struggling to survive in camps outside Europe is not and should never be seen as a potential substitute for States' obligations under international and European law to consider applications for asylum of those people in need of protection who arrive to our territory. A European Resettlement Programme should not be used to legitimize a more restrictive approach towards such applications nor to justify measures such as stronger border controls and a tighter EU visa-scheme that might prevent refugees from achieving a safe haven in an EU Member State*» http://www.ecre.org/resources/Press_releases/rstprogramme

CONCLUSION

Nous avons analysé les 10 dernières années du régime européen d'asile qui a débuté en 1999 lorsque le Traité d'Amsterdam a établi la création d'un *espace de liberté, de sécurité et de justice* tout en intégrant l'acquis Schengen de 1985 qui adoptait la libre circulation des personnes sans contrôle aux frontières intérieures. Par ce fait, nous avons étudié les trois programmes pluriannuels : Tampere, La Haye et Stockholm, ainsi que leur production législative et leurs actions dérivées qui ont eu un impact sur le statu quo de ce régime européen d'asile.

À l'issue de ce travail, sommes-nous en mesure de répondre à notre première question; une vraie harmonisation de la politique commune d'asile à l'intérieur de l'Union Européenne existe-t-elle?

Souvenons-nous que le programme de Tampere a de toute évidence jeté les bases d'un Système Européenne Commun d'Asile (SECA) ou Régime d'Asile Européen Commun (RAEC). Ses fondements ont été marqués par la reconnaissance du fait « (...) *qu'il soit possible de jouir de la liberté, qui comprend le droit de circuler librement dans l'Union (...)* »⁴¹⁴ ainsi que du postulat selon lequel cette liberté n'est pas un droit exclusif des citoyens de l'Union Européenne mais qu'elle doit être partagée avec les citoyens des pays tiers privés de cette liberté qui « (...) *demandent légitimement accès à notre territoire* »⁴¹⁵. Cependant Tampere comporte une contradiction intrinsèque à sa nature : la séparation en deux compartiments d'un côté la question de l'asile et d'un autre côté la gestion de la migration.

Comme conséquence de cette division, Tampere (1999 – 2004) a donné naissance à un ensemble de directives et règlements qui n'a pas atteint l'objectif d'obtenir un système européen commun d'asile harmonisé, et qui de plus a contribué à accroître le contrôle des flux migratoires notamment les flux migratoires des personnes à la recherche d'une protection internationale.

Les directives de mise en œuvre avec des normes minimales n'ont pas permis d'uniformiser la manière de qualifier une demande d'asile, de qualifier une demande de protection subsidiaire, d'établir des règles communes d'accueil de demandeurs de la protection internationale ni de

⁴¹⁴ Op. Cit., note 82, paragraphe 2

⁴¹⁵ Op. Cit., note 82, paragraphe 3

règles procédurales uniformes pour l'octroi et le retraité du statut de réfugié. Les États Membres ont gardé un pouvoir discrétionnaire qui a affaibli toute tentative d'harmonisation.

Parmi toutes les législations en matière d'asile approuvées lors de Tampere, le Règlement Dublin ne peut pas passer inaperçu. Ce règlement est, à notre avis, à la base de la situation actuelle de l'asile dans l'Union Européenne se traduisant par une augmentation de mouvements secondaires et de la migration clandestine, du nombre des demandeurs de la protection internationale en rétention administrative, l'extension des périodes de rétention administrative et les refoulements indirects, entre autre.

La persistance des États Membres à maintenir les principes fondamentaux du Règlement Dublin pour assigner la compétence de l'État Membre responsable même lors du débat de l'*asylum package* de 2009, nous indique que l'harmonisation de la politique commune d'asile en l'Union Européenne pourrait être remise en cause.

Le HCR a démontré à plusieurs reprises que des demandeurs d'asile ayant des parcours et des profils identiques ont des chances très variables de trouver une protection dans les différents États Membres de l'Union Européenne : « (...) *Pour des demandeurs d'asile originaires de pays comme l'Iraq, la Somalie ou l'Afghanistan par exemple, ces chances peuvent varier de 0 % à plus de 90 % selon l'État Membre dans lequel ils déposent leurs demandes. Dans certains cas, des personnes ayant besoin de protection ne sont pas reconnues comme telles, à cause de l'approche restrictive adoptée par certains États sur des problèmes clé, comme les besoins de protection requis par des personnes dans des contextes de violences généralisées.* »⁴¹⁶ Pour ne citer qu'un exemple d'application du Règlement Dublin, selon le rapport du HCR de 2007, la Grèce -qui a une frontière extérieure au sud de l'Union Européenne et qui a connu une arrivée massive de demandeurs d'asile, n'a régularisé que 0.04% des 25 113 demandes d'asile à comparer aux 30% des 27 905 demandes régularisées par le Royaume-Uni ou encore aux 56% de 36 370 demandes régularisées par la Suède ⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Déclarations du porte-parole du HCR Ron Redmond - Conférence de presse du 17 février 2009 au Palais des Nations à Genève <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.htm?tbl=NEWS&id=499a977b5>

⁴¹⁷ UNHCR : Position on the return of asylum-seekers to Greece under the «Dublin Regulation» – 15 April 2008 http://www.unhcr.it/Pdf/Position_countryinfo_2008/Greece_return_as_UNHCR_position.pdf

De son côté le programme pluriannuel de La Haye, influencé par les événements du 11 septembre 2001, par les attentats du Madrid et par l'augmentation de la violence terroriste dans le monde, a persisté avec la tendance à la division de Tampere. La priorité a été donnée à la gestion des flux migratoires ainsi qu'au contrôle de frontières extérieures tout en donnant une préférence à l'élément sécurité sur les engagements internationaux en matière d'asile. Afin d'accroître la sécurité dans l'Union Européenne, La Haye a ajouté tout un nouveau lexique à l'acquis communautaire à savoir : pays d'origine, pays de transit, partenariats avec les pays d'origine, partenariats avec les pays de transit, accord de réadmission, entre autre. La Haye a aussi créé et renforcé FRONTEX –l'Agence européenne de contrôle de frontières devenue opérationnelle en 2005, RABIT (Équipes d'intervention rapide aux frontières)⁴¹⁸ et EUROSUR (Système européen de surveillance des frontières extérieures)⁴¹⁹ qui ont pour objectif d' « (...) appuyer les États membres dans leurs efforts pour limiter le volume de ressortissants de pays tiers pénétrant illégalement sur le territoire de l'UE, en améliorant la connaissance de la situation à leurs frontières extérieures et en augmentant la capacité de réaction de leurs services de renseignement et de contrôle des frontières »⁴²⁰ sans garantir pour autant aux éventuels demandeurs de la protection internationale d'arriver sur le territoire communautaire.

Pendant le temps de validité de La Haye (2004 – 2009), la Commission a centré ses efforts sur l'évaluation de l'acquis communautaire en matière d'asile, y compris sur les conséquences de cette politique à travers le Livre Vert. Durant cette période seule la directive de procédures a été approuvée. Malheureusement, cette Directive a laissé passer une opportunité pour instaurer un système unique de traitement des demandes, et par là uniformiser les procédures d'octroi et de retrait à toutes les catégories de personnes sous la protection internationale à savoir réfugiés conventionnels et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Elle a également laissé passer l'opportunité d'incorporer des garanties procédurales effectives comme le droit à des recours suspensifs d'expulsion dans de processus d'appellation d'une demande de protection internationale (cf. l'arrêt Čonka vu plus haut).

⁴¹⁸ Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme. COM(2006) 401 final du 19 juillet 2006. http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2006_401_fr.pdf

⁴¹⁹ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions : Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) COM(2008) 68 final du 13 février 2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:FR:PDF>

⁴²⁰ Europa : Synthèses de la législation européenne http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114579_fr.htm

À la suite de l'analyse rétrospective de Tampere et La Haye, nous pouvons conclure que la réponse à notre première question est non, il n'existe pas encore une vraie harmonisation de la politique *commune* d'asile à l'intérieure de l'Union Européenne. En effet l'Union Européenne « (...) *is still nowhere close to having a uniform asylum policy or procedures. It seems that the main area of coordination has been in enforcing the Union's external borders and limiting potential refugees' access to European asylum; the worst fears of the refugee advocates expressed during follow ups to Tampere seem to have been realized* »⁴²¹.

Toutefois, indépendamment de notre réponse négative, il ne faut pas perdre de vue que le nouveau programme pluriannuel de Stockholm vient d'être approuvé entraînant des modifications à l'acquis communautaire en matière d'asile en cours de révision. À ce jour, aucune de ces modifications législatives n'a été approuvée mais l'analyse des propositions de la Commission (voir titres III et IV) permet de conclure qu'elles uniformisent les droits conférés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et ce non seulement pour l'accueil mais également lors de la qualification d'une demande de protection internationale. Les propositions de la Commission prévoient aussi l'uniformisation des règles procédurales aux demandeurs d'asile et aux demandeurs de la protection subsidiaire et elles incluent la possibilité à des recours suspensifs d'expulsion dans le processus d'appel d'une demande de protection internationale. Le fait que le programme Stockholm reconnaît –à la différence de ses prédécesseurs, que la gestion des flux migratoires a une incidence sur la politique d'asile, constitue un indice de changement au sein de l'Union Européenne.

Est il possible que le programme pluriannuel de Stockholm finalement atteigne en 2012 l'objectif établi par Tampere en 1999 : la création d'un système *harmonisé* européen commun d'asile dans le respect absolu de la Convention de Genève et de son Protocole? À suivre.

Il reste à répondre à la deuxième question formulée à l'origine de ce mémoire concernant le processus de mise en œuvre de la politique commune d'asile et plus particulièrement l'évaluation des actions de la Communauté et des pratiques des États Membres. La Communauté et les États Membres ont-ils été respectueux des droits fondamentaux, notamment

⁴²¹ Bruce Leimsidor, *Op. Cit.*, note 109

ceux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale pendant le processus de mise en œuvre de la politique commune d'asile?

L'Union Européenne « (...) est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États Membres ». En reproduisant l'article 6 du Traité de Maastricht, le Rapport Voggenhuber a introduit en 2007 la première tentative communautaire de création d'une méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux des respects des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission⁴²².

L'évaluation du rapport Voggenhuber faite par la Commission deux ans plus tard reconnaît que les droits fondamentaux se retrouvent dans les domaines les plus divers comme -par exemple la politique agricole, le domaine des douanes, le règlement de la commercialisation des substances chimiques entre autre. Mais ce sont les domaines de la *justice, liberté et sécurité* qui monopolisent l'activité législative qui touche directement les droits fondamentaux⁴²³ et celui de la matière d'asile qui constitue la partie la plus controversée.

La Commission a identifié plusieurs points du domaine de l'asile comme étant les plus contestés sous l'aspect du respect des droits fondamentaux comme la rétention de demandeurs de la protection internationale, le droit à un recours effectif en cas d'expulsion ou en cas de placement en rétention, les droits de l'enfant, l'unité de la famille, le respect des données pour ne nommer que les principaux.

Arrêtons-nous plus particulièrement sur la rétention et sur les droits de l'enfant. Nous devons reconnaître que la Communauté dans la modification de l'*asylum package* est en train d'incorporer la règle générale que personne ne doit être « (...) placé(e) en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale »⁴²⁴ et en plus que la rétention doit être une mesure exceptionnelle dont la durée maximale est de 18 mois en cas d'éloignement. Cependant, la pratique des États Membres diverge des avancées de la Communauté comme le montre l'arrêt

⁴²² Rapport sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission: méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux : Rapporteur: Johannes Voggenhuber A6-0034/2007 du 12 février 2007 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0034+0+DOC+PDF+V0//FR>

⁴²³ Rapport sur le fonctionnement concret de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la Charte des droits fondamentaux. COM(2009) 205 du 29 avril 2009 <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/eu-com-charter-fund-rights-report.pdf>

⁴²⁴ Idem page 4.

*Kadzoev*⁴²⁵ analysé plus tôt et qui abouti en novembre 2009 à la libération par les autorités bulgares de l'intéressé demandeur d'asile et placé en rétention administrative pendant 3 ans.

Concernant les droits de l'enfant la Communauté est également en train de modifier l'acquis en matière d'asile de sorte que « (...) *l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un principe directeur* »⁴²⁶ et par ce fait la détention de mineurs doit être une « (...) *mesure de dernier ressort* »⁴²⁷. Là encore la pratique des États Membres diverge des efforts de la Communauté comme le montre entre autre l'arrêt *Muskhadzhiyeva*⁴²⁸. En effet la CrEDH a condamné la Belgique pour avoir retenu dans un centre de rétention administrative quatre enfants et leur mère tous demandeurs d'asile.

En 2008, sous la présidence de la France, la déclaration politique nommée le *Pacte européen de l'immigration et de l'asile* a laissé savoir au monde que l'Union Européenne s'engage à bâtir une « *Europe de l'asile* ». Pourtant pendant cette même période l'état de droit de l'Union Européenne a été questionné comme jamais auparavant. Cette union des États qui était l'exemple à suivre par son respect de droits fondamentaux, son respect de ses engagements internationaux et sa solidarité au niveau international a été qualifiée par l'United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI) comme le troisième pire endroit au monde pour les réfugiés après le Bangladesh et la Chine⁴²⁹.

Ce rapport soutient que l'Union Européenne a élaboré des politiques qui nient aux réfugiés l'accès sur le territoire communautaire en le rendant plus difficile que jamais, une conséquence du contrôle des frontières initié par La Haye. De plus les États Membres, tous parties de la Convention Genève pratiquent couramment le refoulement de demandeurs d'asile déboutés vers des situations manifestement dangereuses; le rapport donne des exemples précis comme celui de

⁴²⁵ Arrêt *Kadzoev*, Op. Cit., note 278.

⁴²⁶ COM (2009) 205, Op. Cit., note 423, page 5.

⁴²⁷ COM (2009) 205, Op. Cit., note 423, page 5.

⁴²⁸ Arrêt *Muskhadzhiyev*, Op. Cit., note 162.

⁴²⁹ USCRI : World refugee survey 2008 « (...) *In 2007, more than 14 million people worldwide fled their homes because of war and persecution. These refugees seek a safe haven in which to live, yet are often met with hostility. USCRI has identified the ten worst violators of the international principles of providing refuge as outlined by the U.N. Convention relating to the Status of Refugees: 1) Bangladesh: Number of refugees and asylum seekers: 177,600, 2) China: Number of refugees and asylum seekers: 323,600, 3) Europe: Number of refugees and asylum seekers: 252,000, 4) India: Number of refugees and asylum seekers: 420,400, 5) Iraq: Number of refugees and asylum seekers: 44,800, 6) Kenya: Number of refugees and asylum seekers: 319,400, 7) Malaysia: Number of refugees and asylum seekers: 155,700, 8) Russia: Number of refugees and asylum seekers: 159,500, 9) Sudan: Number of refugees and asylum seekers: 310, 500 and 10) Thailand: Number of refugees and asylum seekers: 406,000* ». <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2138>

la France ayant renvoyé un demandeur d'asile tchadien qui a été immédiatement arrêté et interrogé par la force ou la Suède qui expulse des Irakiens directement à Bagdad et d'autres exemples comme ces garde-côtes grecs qui empêchent de force des bateaux occupés par des demandeurs d'asile potentiels d'arriver sur les côtes européennes en les poussant vers les eaux turques. Le rapport continue en donnant des exemples de violations à la liberté des chercheurs d'asile, détenus en zones de transit des aéroports et où ils sont empêchés d'interposer leur demande d'asile « (...) until authorities decided whether they were “manifestly unfounded.” Authorities made those decisions on the substance of the applications rather than simply whether they stated basic asylum claims and could deport applicants even while appeals of those decisions were pending»⁴³⁰. Nous complétons le rapport de l'USCRI par celui de l'organisation non gouvernementale hollandaise United for Intercultural Action⁴³¹ qui fait état de 13 250 morts d'immigrants aux portes de l'Union Européenne entre 1993 et septembre 2009⁴³² comme conséquence de la politique de contrôle de frontières.

Il est pertinent aussi d'ajouter qu'à plusieurs reprises les États Membres ont ignoré les mesures préventives émises par la CrEDH comme dans l'arrêt Ali Toumi c. Italie⁴³³. Dans ce cas, la CrEDH avait émit une mesure préventive pour éviter le transfert du M. Toumi demandeur d'asile vers la Tunisie avant que son audience dans le processus de violation de l'article 3 de la CEDH ait été réalisée. Malgré cette mesure préventive, M. Toumi a été refoulé vers la Tunisie par l'Italie⁴³⁴.

Nous ne pouvons pas nier cependant que dans une certaine mesure la Communauté a été respectueuse des droits fondamentaux notamment ceux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale pendant le processus de mise en œuvre de la politique commune d'asile

⁴³⁰ Idem

⁴³¹ United for Intercultural Action <http://www.unitedagainstracism.org/>

⁴³² Death by Policy : The Fatal Realities of "Fortress Europe" - [13250 Deaths](http://www.unitedagainstracism.org/pages/campfatalrealities.htm) - <http://www.unitedagainstracism.org/pages/campfatalrealities.htm>

⁴³³ Affaire O. c. Italie (Requête n° 37257/06) 24 mars 2009. Définitif 14/09/2009 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=italy%20|%203%20|%2037257/06%20|%2037257/06&sessionId=40813647&skin=hudoc-fr>

⁴³⁴ ECtHR's interim measures ignored. Herta Däubler-Gmelin (Chair of the Council of Europe Parliamentary Assembly) and Christos Pourgourides (Legal Affairs Committee and the rapporteur on the implementation of Strasbourg Court judgment): « It is totally unacceptable to ignore binding interim measures ordered by the European Court of Human Rights (ECHR). It is disgraceful, for a mature democracy like Italy, to have send Ali Toumi back to Tunisia last Sunday, a case in which there exists an imminent risk of irreparable damage to the applicant ... Such action is in blatant contravention of the Strasbourg Court's clearly established case-law. This is the fourth case in which, since 2005, the Italian authorities have taken measures in flagrant disregard of the Court's orders» <http://internationalobserver.eu/2009/09/21/ecthrs-interim-measures-ignored/>

mais nous ne pouvons non plus nier que le respect des droits fondamentaux n'a pas constitué l'objectif commun de l'ensemble des institutions impliqués dans le processus législatif. Pour ce qui est de la pratique des États Membres, il est indéniable qu'ils n'ont pas été respectueux des droits fondamentaux mais nous ne pouvons pas affirmer qu'il y a eu violations systématiques des droits fondamentaux des chercheurs et des demandeurs de la protection internationale à l'intérieur de l'Union Européenne.

Est-il est possible qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui permet à la Charte de devenir contraignante et qui permet également l'adhésion à la CEDH, les droits fondamentaux des demandeurs et chercheurs de la protection internationale deviendront la pierre angulaire de la politique commune d'asile dans l'Union Européenne? À suivre.

En 2009, l'Union Européenne a célébré les 20 ans de la chute du mur de Berlin et avec cet événement elle a célébré « (...) *l'arrivée d'une solidarité mondiale* »⁴³⁵. Nous espérons que ces 20 ans n'ont pas fait oublier à cette même Union Européenne la définition de la *solidarité mondiale* en la poussant à construire de nouveaux murs pour empêcher que les citoyens de pays tiers en besoin de protection arrivent dans son espace communautaire.

⁴³⁵ Françoise Arnaud, http://www.lemonde.fr/opinions/chronique/2009/11/11/plus-il-y-aura-de-marteaux-pour-taper-sur-le-meme-clou_1265444_3232.html

BIBLIOGRAPHIE

Section 1 Législation

Acte Unique Européenne, 28 février 1986, J.O. L 169, 29 juin 1987.

Code française sur l'entrée, le séjour des étrangers et le droit d'asile (partie législative), 10 novembre 2008, [En ligne]

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20100107> (Page consultée le 29 octobre 2009)

Conseil Européen de Laeken, conclusions de la Présidence 14-15 Décembre 2001, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/news/laecken_council/fr/conclusions.htm (Page consultée le 16 juin 2009)

Conseil Européen de La Haye, conclusions de la Présidence 4 - 5 novembre 2004, [En ligne] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/82540.pdf (Page consultée le 19 octobre 2009)

Conseil Européen de Stockholm: Conclusions de la Présidence 10 et 11 décembre 2009, [En ligne] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf (Page consultée le 12 décembre 2009)

Conseil Européen de Tampere, conclusions de la Présidence -15 et 16 octobre 1999, [En ligne] http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm (Page consultée le 10 mars 2009)

Conseil Européen de Thessalonique, conclusions de la Présidence 19 - 20 Juin 2003, [En ligne] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/76281.pdf (Page consultée le 17 juin 2009)

Conseil Européen session du 30 novembre et 1 décembre 2009 – No. 17024/09 du 2 décembre 2009 [En ligne] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf (Page consultée le 5 décembre 2009)

Convention d'application de l'Accord de Schengen, 14 juin 1985, JO L 239, 22 septembre 2000, pages 19–62.

Convention de Dublin, relative à la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de Communautés Européennes, 15 juin 1990, JOCE n° C 254, 19 août 1997

Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique, [Addis-Abeba, 1969](#), (entrée en vigueur 20 juin 1974)

Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, 4 novembre 1950, (entrée en vigueur 3 septembre 1953)

Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, (entrée en vigueur 22 avril 1954), Nations Unies, Collection des Traités, [En ligne] http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/treaty2ref_fr.htm (Page consultée le 7 mars 2009)

Décision 85/381/CEE Instaurant une procédure de notification préalable et de concentration sur les politiques migratoires vis-à-vis des États tiers, J.O. L217, 14 août 1985, pages 0025 - 0026

Décision 88/384/CEE Instaurant une procédure de notification préalable et de concentration sur les politiques migratoires vis-à-vis des États tiers, J.O. L 183, 14 juillet 1988, pages 0035 – 0036

Décision du Conseil, 2000/596/EC, établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2000-2004, 28 septembre 2000, OJ L 252, 6 octobre 2000.

Décision du Conseil, 2004/904/CE, établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, 2 décembre 2004, OJ L 381/52, 28 décembre 2004.

Décision du Conseil 2006/188/CE relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Royaume de Danemark, étendant au Danemark les dispositions du règlement no 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, et du règlement no2725/2000 du Conseil concernant la création du système EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin du 21 février 2006. JO L. 93 du 3 avril 2006 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0188:FR:NOT> (Page consultée le 21 janvier 2010)

Décision du Conseil et du Parlement européen, 573/2007/CE portant création du Fonds Européen pour les Réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil, 23 mai 2007 [En ligne] <http://www.olai.public.lu/pdf/fer/dec-230507.pdf> (Page consultée le 27 novembre 2009)

Décision du Conseil 2008/147/EC relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux critères et aux mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre ou en Suisse, 28 janvier 2008, JO L. 53 du 27 février 2008 [En ligne] http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Decision&an_doc=2008&nu_doc=147 (Page consultée le 21 février 2009)

Déclaration de Carthagène sur les refugies, Cartagena de Indias, 1984.

Directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, 28 mai 2001, JO L 149, 2 juin 2001, pages 34–36

Directive 2001/55/CE 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, 20 juillet 2001, JO L. 212, 7 août 2001, pages 0012 - 0023

Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 27 janvier 2003, JO L 31, 6 février 2003, pages 18–25

Directive 2004/83/CE 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, 29 avril 2004, JO L 304, 30 septembre 2004, pages 0012 – 0023

Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO. L. 326, 13 décembre 2005, pages 0013-0034

Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO. L. 348/98, 24 décembre 2008, pages 0013-0034.

Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs, le 5 décembre 2002 (entrée en vigueur 29 décembre 2004) [En ligne] Citoyenneté et immigration Canada <http://www.cic.gc.ca/FRANCAIS/ministere/lois-politiques/menu-pays-surs.asp> (Page consultée le 11 Septembre 2009)

Pacte européen sur l'immigration et l'asile, (n° doc. préc. 13440/08) 24 septembre 2008 [En ligne] www.immigration.gouv.fr (Page consultée le 29 octobre 2009)

Position commune 96/196/JAI, définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» au sens de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, 4 mars 1996, J.O. n° L 063, 13 mars 1996, pages 0002 - 0007

Protocole relatif au statut des réfugiés, 1967 (entré en vigueur 4 octobre 1967), Nations Unies, Collection des Traités [En ligne] http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty5_fr.htm (Page consultée le 3 mars 2009)

Protocole No. 4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention, 16 septembre 1963.

Protocole à l'accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège. Signé le 29 juin 2005 et approuvé par la Décision du Conseil 2006/167/EC du 21 février 2006. JO L. 57/15 du 28 février 2006 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0015:0015:FR:PDF> et <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:057:0016:0018:FR:PDF> (Page consultée le 21 janvier 2010)

Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, 11 décembre 2000, JO L 316, 15 décembre 2000, pages 0001 – 0010.

Règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, 28 février 2002, JO L 62, 5 mars 2002.

Règlement (CE) No 343/2003 du Conseil. Établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003, JO L 50, 25 février 2003.

Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, 2 septembre 2003, JO L. 222, 5 septembre 2003.

Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, J.O. C 274, 19 septembre 1996.

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, J.O. C 310, 16 décembre 2004

Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, (entré en vigueur 1^{er} janvier 1958). J O non publié (source Europa-Lex)

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_fr.htm (Page consultée le 10 mai 2010)

Traité Instituant la Communauté européenne, 2 octobre 1997, C 325/58 FR et J.O.C.E. No. C325/33, 24 décembre 2002, (entré en vigueur 1^{er} mai 1999)

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, 13 décembre 2007, (version consolidée 09 mai 2008) J.O. L. C115/47.

Traite sur l'Union Européenne, 7 février 1992, J.O.C.E. No. C191, 29 juillet 1992

1.2 – Projets législatifs : Commission des Communautés Européennes

Proposition modifiée de directive du conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les états membres COM(2002) 326 final du 18 juin 2002 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0326:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 9 septembre 2009)

Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme COM(2006) 401 final du 19 juillet 2006, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2006_401_fr.pdf (Page consultée le 14 décembre 2009)

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif à l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse

relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre ou en Suisse COM(2006) 754 final - Non publié au Journal officiel du 4 décembre 2006 [En ligne]

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0754\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0754(02):FR:HTML) (Page consultée le 21 janvier 2010)

Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC to Extend Its Scope to Beneficiaries of International Protection COM(2007) 298 final of 6 June 2007 [En ligne]

http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_298_en.pdf (Page consultée le 15 septembre 2009)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres (refonte) COM(2008) 815 du 30 janvier 2009,

[En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 29 septembre 2009)

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 final du 3 décembre 2008, [En ligne]

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2008\)0820/_com_com\(2008\)0820_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0820/_com_com(2008)0820_fr.pdf) (Page consultée le 1 octobre 2009)

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 (CE) n° [...] [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) 825 final du 3 décembre 2008 [En ligne]

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/COMdocs/2008/COM2008_825_FR.pdf (Page consultée le 26 novembre)

Proposition modifiée 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 (CE) n° [...] [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(2009) 342/2 final, [En ligne]

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0342/_com_com\(2009\)0342_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0342/_com_com(2009)0342_fr.pdf) (Page consultée le 27 novembre 2009)

Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement. COM(2009) 67 final [En ligne]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0067:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 30 novembre 2009)

Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. COM(2009) 66 final, le 18 février 2009, [En ligne] <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:FR:PDF (Page consultée le 1 décembre 2009)

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 États membres COM(2009) 554 final du 21 octobre 2009, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 3 décembre 2009)

Commission au Conseil et au Parlement Européen : Relative à la création d'un Programme Européen Commun de Réinstallation. COM(2009) 447 final du 2 septembre 2009, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 9 décembre 2009)

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 COM(2009) 551 final du 21 octobre 2009, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=fr&ihmlang=fr&lng1=fr,it&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=502780:cs&page=> (Page consultée le 6 décembre 2009)

1.2 – Travaux parlementaires: Parlement Européen

Rapport sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission: méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux : Rapporteur: Johannes Voggenhuber A6-0034/2007, 12 février 2007 [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0034+0+DOC+PDF+V0//FR> (Page consultée le 28 janvier 2010)

Exposé de motifs 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 États membre (refonte) (COM(2008)0815, rapporteur : Antonio Masip Hidalgo [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0285&language=FR> (Page consultée le 24 novembre 2009)

Normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (refonte), P6_TA(2009)0376, 7 mai 2009, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//FR> (Page consultée le 17 novembre 2009)

Procédure 2088/0244 (COD), [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2008/0244> (Page consultée le 17 novembre 2009)

Demande de protection internationale présentée dans l'un des États Membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) P6_TA-(2009)0377, 7 mai 2009, [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> (Page consultée le 24 novembre)

Création du système EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales (refonte) P6_TA-(2009)0378, 7 mai 2009, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0378+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (Page consultée le 26 novembre)

Procédure 2088/0242 (COD) [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2008/0242> (Page consultée le 26 novembre)

Rapport LIBE au Parlement européen A6-0280/2009 du 29 avril 2009, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0280&language=FR> 27 novembre 11 am (Page consultée le 27 novembre 2009)

Création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008 – 2013. P6_TA-(2009)0378, 7 mai 2009, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0375&language=FR&ring=A6-2009-0280> (Page consultée le 27 novembre)

Procédure 2088/0026 (COD), [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0375&language=FR&ring=A6-2009-0280> (Page consultée le 28 novembre)

Avis de la Commission des Budgets du 23 avril 2009, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0280&language=FR#title3> (Page consultée le 28 novembre)

Création d'un Bureau européen d'appui en matière, P6_TA(2009)0379, 7 mai 2009, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0379+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (Page consultée le 1 décembre)

Procédure 2088/0027 (COD), [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=COD/2009/0027> (Page consultée le 1 décembre 2009)

Procédure de codécision : 2008/0243/COD, [En ligne]

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=197712 (Page consultée le 25 novembre)

Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens : Programme de Stockholm. P7_TA(2009)0090, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (Page consultée le 30 novembre 2009)

Rapport LIBE au Parlement européen A6-0285/2009 du 29 avril 2009, [En ligne]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0285+0+DOC+XML+V0//FR> (Page consultée le 20 novembre 2009)

Rapport LIBE au Parlement européen A6-0284/2009 du 29 avril 2009, [En ligne]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+XML+V0//FR> (Page consultée le 22 novembre 2009)

Rapport LIBE au Parlement européen A6-0283/2009 du 29 avril 2009, [En ligne]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0283&language=FR> (Page consultée le 26 novembre)

Rapport LIBE au Parlement européen A6-0279/2009 du 29 avril 2009, [En ligne]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0279+0+DOC+XML+V0//FR> (Page consultée le 10 novembre 2009)

Résolution du Parlement européen sur Lampedusa : P6_TA(2005)0138 du 14 avril 2005, [En ligne]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR> (Page consultée le 7 novembre 2009)

Acts of terrorism in the United States, Extraordinary formal sitting of 12 September 200, allocation M. Berthu, NI, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010912+ITEM-001+DOC+XML+V0//EN>(Page consultée le 1 mars 2009)

État des lieux européen en matière d'asile (DV\739341FR.doc) août 2008, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/JPM%20Migrations/Note%20en%20matiere%20d'asile.FR.pdf> (Page consultée le 22 octobre 2009)

Questions parlementaires, 15 février 2005. Question écrite posée par Monica Frassoni (Verts/ALE) , Martine Roure (PSE) , Baroness Sarah Ludford (ALDE) , Giusto Catania (GUE/NGL) , Kathalijne Buitenweg (Verts/ALE) , Hélène Flautre (Verts/ALE) , Giovanni Fava (PSE) , Jean Lambert (Verts/ALE), Luciana Sbarbati (ALDE) et Nicola Zingaretti (PSE) à la Commission, [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2005-0545&language=FR> (Page consultée le 7 novembre 2009)

Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un Espace de Liberté, Sécurité et de Justice dans l'Union Européenne, [En ligne]

http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/scoreboard/default_fr.htm (Page consultée le 14 juin 2009)

Section 2 Jurisprudence

2.1 Cour de Justice des Communautés Européennes

République fédérale d'Allemagne et autres contre Commission des Communautés européennes, Nos. C-281/85, C-283/85, C-284/85, C-285/85 et C-287/85, (Cour) 9 juillet 1987. Politique migratoire - Compétence de la Communauté. Recueil de jurisprudence 1987 page 03203 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0281:FR:HTML> (Page consultée le 10 mai 2009)

Commission des Communautés européennes, contre Royaume d'Espagne, No. C-272/08 (cinquième chambre) 9 juillet 2009 «Manquement d'État – Directive 2004/83/CE – Droit d'asile – Non transposition dans le délai prescrit» [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:205:0009:0009:FR:PDF> (Page consultée le 28 juillet 2009)

Commission des Communautés européennes, contre Royaume de Suède, No. C-322/08 (sixième chambre) 14 mai 2009 «Manquement d'État – Directive 2004/83/CE – Droit d'asile – Non transposition dans le délai prescrit». [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0322:FR:HTML> (Page consultée le 28 juillet 2009)

European Parliament vs. Council of the European Union, No.C-133/06 (Grand Chambre) 6 mai 2008 «Action for annulment – Common policy on asylum – Directive 2005/85/EC – Procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status – Safe countries of origin – European safe third countries – Minimum common lists – Procedure for adopting or amending the minimum common lists» OJ C 108 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0133:EN:HTML> (Page consultée le 11 septembre 2009)

Saïd Shamilovich Kadzoev c. Ministertsvo na vatreshnite raboti : Demande de décision préjudicielle présentée par Administrativen Sad Sofia-Grad (Bulgarie), No. C-357/09 (Grand Chambre) 30 novembre 2009 «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes – Directive 2008/115/CE – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Article 15, paragraphes 4 à 6 – Délai de rétention – Prise en compte de la durée pendant laquelle l'exécution d'une décision d'éloignement a été suspendue – Notion de 'perspective raisonnable d'éloignement'», JO C 267 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:267:0046:0048:FR:PDF> (Page consultée le 25 janvier 2010)

2.2 Cour Européenne des Droits de l'Homme

Chahal c/ Royaume-Uni, No. 22414/93, CEDH (cour Grand Chambre) 15 novembre 1996, recueil de jurisprudence 1996-V [En ligne] <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=chahal%20%7C%20royaume-uni&sessionId=27311264&skin=hudoc-fr> (Page consultée le 30 juillet 2009)

Čonka c. Belgique, arrêt No. 51564/99, CEDH (cour Troisième Section) 5 février 2002, recueil des arrêts et décisions 2002-I [En ligne] <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=%u010Conka&sessionId=42838332&skin=hudoc-fr> (Page consultée le 2009)

Cruz Varas et autres c. Suède, No. 15576/89, CEDH (cour Plénière) 20 mars 1991, recueil de jurisprudence série A201 [En ligne]
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=30103012&skin=hudoc-fr&action=request> (Page consultée le 18 septembre 2009)

Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique, No. 41442/07 CEDH (cour Deuxième Section) 19 janvier 2010. La [En ligne] <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?sessionId=43285391&skin=hudoc-pr-en&action=html&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=79440&highlight=41442/07> (Page consultée le 21 janvier 2010)

O. c. Italie, No. 37257/06, CEDH (cour Deuxième Section) 24 mars 2009, [En ligne] <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=italy%20%203%20%2037257/06%20%2037257/06&sessionId=40813647&skin=hudoc-fr> (Page consultée le 15 décembre 2009)

Soering c. Royaume-Uni, No. 14038/88, CEDH (cour Plénière) arrêt du 7 juillet 1989, recueil de jurisprudence série A 161 [En ligne]
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=soering%20%207C%20royaume-ni&sessionId=27311264&skin=hudoc-fr> (Page consultée le 30 juillet 2009)

T.I. c. Royaume-Uni, No. 43844/98, CEDH (Cour Troisième Section) 7 mars 2000, recueil des arrêts et décisions 2000-III [En ligne]
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=11&portal=hbkm&action=html&highlight=T.I.%20%207C%20ROYAUME-UNI&sessionId=42838332&skin=hudoc-fr> (Page consultée le 5 août 2009)

Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, No.13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, CEDH (cour Chambre) 30 octobre 1991, recueil de jurisprudence série A 215 [En ligne]
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=30103012&skin=hudoc-fr&action=request> (Page consultée le 18 septembre 2009)

Section 3 Doctrine

BATTJES, Hemmes, «The Common European Asylum System: The first stage», dans Jean-Yves CARLIER and Philippe DE BRUYCKER (dir.), Immigration and asylum law of the EU: Current debates, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2005.

CARLIER, Jean-Yves, « Le développement d'une politique commune en matière d'asile », dans Constança DIAS URBANO DE SOUSA et Philippe DE BRUYCKER (dir.), L'Émergence d'une politique européenne d'asile, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004.

CARRERA, Sergio et GUILD, Elspeth, The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanization? Security vs. Rights? CEPS – Policy brief No. 170, 2008.

DE BRUYCKER, Philippe, « Politique européenne d'immigration », dans Philippe DE BRUYCKER (dir.), The emergence of a European immigration policy, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2003.

DRAGANOVA, Diana : «Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile en Europe : un engagement renouvelé pour l'asile et l'immigration » ? Centre d'études et des recherches internationales, Université de Montréal, [En ligne] <http://www.cerium.ca/Le-Pacte-europeen-sur-l?lang=fr> (Page consultée le 29 octobre 2009)

GORDON, Ian et autres, Economic impact on the London and UK economy of an earned regularisation of irregular migrants to the UK., Londres, Ed. London School of Economics, mai 2009 [En ligne]

http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/docs/irregular-migrants-report.pdf (Page consultée le 31 août 2009)

GORTAZAR ROTAECHE, Cristina, « Synthesis Report on the transposition of the Directive on Temporary Protection », dans Jean-Yves CARLIER et Philippe DE BRUYCKER, (dir.), Immigration and Asylum law of the EU: Current debates, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2005.

GUILD Elspeth, «Lessons for the EU asylum policy», dans Constança DIAS URBANO DE SOUSA et Philippe DE BRUYCKER (dir), L'Émergence d'une politique européenne d'asile, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004.

FERGUSON SIDORENKO, Olga, The Common European Asylum System : Background, current state of affairs, future direction, The Hague, Éditions T.M.C. Asser Press, 2007.

HAILBRONNER, Kay Immigration and asylum law and policy of the European Union, The Hague, Boston : Kluwer Law International, 2000

LABAYLE, Henri, « Le bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, sécurité et justice de l'Union Européenne » dans Cahier de Droit Européen, Trente-neuvième année, numéros 1-2, Bruxelles, 2004.

LABAYLE, Henri; «Vers un politique commune de l'asile et de l'immigration dans l'Union Européenne», dans François JULIEN-LAFERRIERE, Henri LABAYLE et Orjan EDSTROM (dir.), La politique européenne d'immigration et d'asile : Bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2005.

LEIMISDOR, Bruce, dans le cadre de la conférence « Ten years after Tampere (1999-2009). Coordinating and harmonizing European asylum policy: Is it possible, or desirable? ». Chair Hans and Tamar Oppenheimer, Université de McGill, 13 Mars 2009, Montréal, [En ligne] http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Montreal_Presentation-12.pdf (Page consultée le 15 juillet 2009)

NICOL, Andrew, «From Dublin Convention to Dublin Regulation: A progressive move? », dans Anneliese BALDACCINI, Elspeth GUILD et Helen TONER, (dir.), Whose freedom, security and justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, Oxford, Hart Publishing, 2007.

PIÇARRA, Nuno « Le développement d'une politique commun en matière d'asile », dans Philippe DE BRUYCKER (dir.), The emergence of a European immigration policy, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2003.

VAN KESSEL, G.C.J. «*The evolution of asylum applications in the EU member states*», dans Constança DIAS URBANO DE SOUSA et Philippe DE BRUYCKER (dir.), L'Émergence d'une politique européenne d'asile, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2004.

3.1 – Rapports d'organismes publics

COMMISSION DES MIGRATIONS, DES RÉFUGIÉS ET DE LA POPULATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*, Doc.12105 du 11 janvier 2010 rapporteur Ana Catarina MENDONÇA [En ligne] <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12105.pdf> (Page consultée le 21 janvier 2010)

COMMISSION DES RECOURS DES REFUGIES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Le droit d'asile* [En ligne] http://www.commission-refugies.fr/presentation_4/historique_8/droit_asile_764.html (Page consultée le 5 mars 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport sur l'application de la Directive 2003/9/CE*. COM(2007) 745 Final 26 novembre 2007, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:EN:PDF> (Page consultée le 5 mars 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Vert : Sur le futur régime d'asile européen commun*. COM(2007) 301 Final 6 juin 2007, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 5 mars 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Évaluation du system Dublin*. COM (2007) 299 final du 06 juin 2007, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 15 avril 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission 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, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 12 juin 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*. COM (2004) 401 final du 2 juin 2004, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 20 avril 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés*. COM(2003) 315 final du 3 juin 2003, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0315:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 19 mars 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*. COM(2005) 184 final du 17 mars 2006, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/com_2005_184_fr.pdf (Page consultée le 22 octobre 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Report on Implementation of the Hague Programme for 2007*. COM (2008) 373 final of 2 July 2008, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0373:FIN:EN:PDF> (Page consultée le 24 octobre 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague programme and action plan*. COM(2009) 263 final of 10 June 2009, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/com_2009_263_en.pdf (Page consultée le 11 octobre 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Placer les demandeurs d'asile au cœur d'une procédure humaine* 03 décembre 2008, [En ligne] http://ec.europa.eu/news/justice/081203_1_fr.htm (Page consultée le 9 mars 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, Document de travail accompagnant la 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 - Résumé de l'analyse d'impact. SEC(2008) 2030 du 17 juin 2008, [En ligne]

[http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/2008/SEC_2008_2030/COM_SEC\(2008\)2030_FR.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/2008/SEC_2008_2030/COM_SEC(2008)2030_FR.pdf) (Page consultée le 16 octobre 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Document de travail annexe à la Communication de la Commission : Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*. SEC (2004) 693 du 2 juin 2004, [En ligne] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/04/st10/st10249-ad02.fr04.pdf> (Page consultée le 16 juin 2009)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European agencies – The way forward*. COM(2008) 135 final, 11 mars 2008 [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> (Page consultée le 1 décembre)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions: Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR). COM(2008) 68 final du 13 février 2008*, [En ligne] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:FR:PDF> (Page consultée le 14 décembre 2009)

CONSEIL DE L'EUROPE, *Actes du 2^e Colloque sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, 19-20 mai 2000*, [En ligne] http://www.coe.int/T/E/Human_rights/asileactes.pdf (Page consultée le 12 septembre 2009)

GOVERNMENT OF SWEDEN, *Points of view on the Green Paper on the future Common European Asylum System, 1 october 2009*, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/sweden_en.pdf (Page consultée le 2 novembre 2009)

GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM, *Response to the Green Paper on the future Common European Asylum System (COM 2007) 301*, [En ligne] http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/uk_en.pdf (Page consultée le 2 novembre 2009)

HOUSE OF LORDS, *Session 2004-05 European Union – Tenth Report*, [En ligne] <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/84/8407.htm> (Page consultée le 6 mars 2009)

UNITED STATES COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTS (USCRI), *World refugee survey 2008*, [En ligne] <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2138> (Page consultée le 15 décembre 2009)

3.2 – Rapports d'organismes internationaux non-gouvernementaux

ECRE, *Sharing responsibility for refugee protection in Europe : Dublin Reconsideration. March 2008* [En ligne] http://www.ecre.org/files/Sharing%20Responsibility_Dublin%20Reconsidered.pdf (Page consultée le 13 mars 2009)

ECRE, *Bulletin 10 July 2009* [En ligne] http://www.ecre.org/files/ECRE%20Weekly_Bulletin_10_July_2009.pdf (Page consultée le 29 août 2009)

ECRE, *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection. October 2008* [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.OCT.2008.pdf> (Page consultée le 30 juillet 2009)

ECRE, *Information Note IN1/10/2006/EXT/JJ on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Octobre 2006*, [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.OCT.2006.pdf> (Page consultée le 11 septembre 2009)

ECRE, *Submission from the European Council on Refugees and Exiles in response to the Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System AD5/9/2007/Ext/RW*, [En ligne]

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/european_council_on_refugees_exiles_ecre_en.pdf (Page consultée le 3 novembre 2009)

ECRE, *European Parliament and members States risk compromising respect for migrants' rights*, [En ligne] <http://www.ecre.org/files/ECRE%20AI%20Joint%20PR%20Retours%20Directive.pdf> (Page consultée le 27 octobre 2009)

ECRE, *Comments by the European Council on Refugee and Exiles on the Commission Proposal for a Council Decision establishing the European Refugee Fund for the period 2005-2010. COI/03/2004/Ext/HM. Mars 2004*, [En ligne] <http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,COMMENTARY,,41582fe64,0.html> (Page consultée le 27 novembre 2009)

ECRE, *The European Resettlement Programme*, [En ligne] http://www.ecre.org/resources/Press_releases/rstprogramme (Page consultée le 8 décembre 2009)

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, *Europe et communautés des États indépendants (CEI) : Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme – Rapport Annuel 2009*, [En ligne] <http://www.fidh.org/IMG/pdf/EUR-FR.pdf> (Page consultée le 29 octobre 2009)

Odysseus Network, *Briefing note on minimum standards for the procedures for granting and withdrawing refugee status in the member states – assessment (summary) of the implementation of the 2005 procedures directive and proposals for a common European regime of asylum. September 2008 PE393.291*, [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/PE393.291.pdf> (Page consultée le 09 septembre)

Statewatch, *New international approaches to asylum processing and protection*, [En ligne] <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf> (Page consultée le 21 juillet 2009)

HCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. January 2007*, [En ligne] <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f17a1a4.pdf> (Page consultée le 6 novembre 2009)

HCR, *La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes : Un Plan d'Action en Dix Points. Janvier 2007*, [En ligne] <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44cdf0c74.html> (Page consultée le 6 novembre 2009)

HCR, *Programme de La Haye : Renforcer la liberté, sécurité et la justice dans l'Union Européenne 4-5 de novembre 2004. Conseil de l'Union Européenne 14292/04 CONCL 3. Annexe I*, [En ligne] http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Francais/EU_G_HaagerProgramm_Conclusions%2014292-04.pdf (Page consultée le 2009)

HCR, *EXCOM du Comité Exécutive sur la Protection Internationale*, [En ligne] <http://www.unhcr.org/pages/49e6e6dd6.html> (Page consultée le 27 juillet 2009)

HCR, *Annotated Comments on the EC COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001*, [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.MAY.2003.pdf> (Page consultée le 27 juillet 2009)

HCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*, [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.JAN.2005.pdf> (Page consultée le 29 juillet)

HCR, *Asylum in the European Union - a study of the implementation of the qualification directive. November 2007* [En ligne] <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632&page=search> (Page consultée le 30 juillet 2009)

HCR, *annotated comments on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM(2002) 326 final of 18 June 2002, presented by the Commission*, [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR.FEB.2003.pdf> (Page consultée le 09 septembre 2009)

HCR, *Communiqués de presse – La loi de l'Union Européenne sur l'asile pourrait éroder les normes internationales, averti Ruud Lubbers Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés* [En ligne] <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=3fc1e5aa4> (Page consultée le 09 septembre)

HCR, *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, September 2007*, [En ligne]

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf (Page consultée le 2 novembre 2009)

HCR, *comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (COM(2008) 820, 3 December 2008)*, [En ligne] [http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR\(18%20MARCH%202009\).pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR(18%20MARCH%202009).pdf) (Page consultée le 24 novembre 2009)

HCR, *comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (COM(2008) 820) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825)*, [En ligne] [http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR\(18%20MARCH%202009\).pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/UNHCR(18%20MARCH%202009).pdf) (Page consultée le 25 novembre 2009)

HCR, *Position on the retour of asylum-seekers to Greece under the Dublin Regulation, 15 April 2008*, [En ligne] http://www.unhcr.lt/Pdf/Position_countryinfo_2008/Greece_retour_as_UNHCR_position.pdf (Page consultée le 30 mars 2009)

Human Right Watch, *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, 21 septembre 2009* [En ligne] <http://www.hrw.org/en/node/85585> (Page consultée le 20 janvier 2010)

Section 4 Ressources internet

AGENCE EUROPE, UE/JAI: plusieurs pays critiquent les propositions en matière d'asile : Bruxelles 04/12/2009, [En ligne]

<http://www.library.sso.ep.parl.union.eu/lis/site/newsContent.form?src=3&agId=14&id=24922#stag29>
(Page consultée le 7 décembre 2009)

CYPRUS MAIL, [En ligne] http://www.cyprus-mail.com/news/main.php?id=37158&cat_id=1 (Page consultée le 31 août 2009)

DW-WORLD, EU Commission Wants to End Asylum Shopping, [En ligne] <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2579627,00.html> (Page consultée le 12 mars 2009)

EURODAC, [En ligne] <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33081.htm> (Page consultée le 3 mars 2009)

ECRE, [En ligne] http://www.ecre.org/resources/press_releases?page=4 (Page consultée le 21 juillet 2009)

EUROPA, Synthèses de la législation européenne, [En ligne]
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/114579_fr.htm (Page consultée le 14 décembre 2009)

EUROPE-PLUS, Définition de Livre Vert par Laetitia Darmon, [En ligne]
<http://www.europeplusnet.info/article529.html> (Page consultée le 27 février 2009)

EUROPEAN NAVIGATOR, Questions préjudicielles, [En ligne] <http://www.ena.lu/role-cour-justice-questions-prejudicielles-012500048.html> (Page consultée le 28 octobre 2009 10h00pm)

EUROPOL, [En ligne] <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=en> (Page consultée le 1 mars 2009)

FORTRESS EUROPE, Death by Policy : The Fatal Realities of - 13250 Deaths [En ligne]
<http://www.unitedagainstracism.org/pages/campfatalrealities.htm> (Page consultée le 15 décembre 4 pm)

FRONTEX, [En ligne] http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (Page consultée le 3 mars 2009)

HCR, Déclarations du porte-parole du HCR Ron Redmond - Conférence de presse du 17 février 2009 au Palais des Nations à Genève, [En ligne] <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/taxis/vtx/home/openssl.htm?tbl=NEWS&id=499a977b5> (Page consultée le 27 février 2009)

INTERNATIONAL LAW OBSERVER, ECtHR's interim measures ignored, [En ligne]
<http://internationallawobserver.eu/2009/09/21/ecthrs-interim-measures-ignored/> (Page consultée le 15 décembre)

LE MONDE, Françoise Arnaud, [En ligne] http://www.lemonde.fr/opinions/chronique/2009/11/11/plus-il-y-aura-de-marteaux-pour-taper-sur-le-meme-clou_1265444_3232.html (Page consultée le 16 décembre 2009)

LIBÉRATION, [En ligne] <http://www.liberation.fr/societe/0101600326-des-vols-charters-de-sans-papiers-sous-banniere-europeenne> (Page consultée le 30 octobre 2009)

MIGRATIONS NEWS, EU: Kurds, Smuggling, (February 1998 Volume 4 Number 4) http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=1454_0_4_0 (Page consultée le 4 juin 2009)

ODYSSEUS NETWORK: [En ligne] <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/rodf.html> (Page consultée le 27 juillet 2009)

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, [En ligne] <http://www.iom.ch/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/refugee-protection/cache/offonce/lang/fr/pid/612;jsessionid=571D792D3CB5E576D6FBDAD663A3DE55.worke r02> (Page consultée le 1 mars 2009)

PARLEMENT EUROPÉEN, Antonio Masip Hidalgo (Espagne) – Partido Socialista Obrero Español, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/committees/view.do?language=FR&id=28338> (Page consultée le 24 novembre 2009)

THE GUARDIAN, [En ligne] <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/aug/30/ministers-under-fire-immigrant-children> (Page consultée le 31 août 2009)

UNITED FOR INTERCULTURAL ACTION, [En ligne] <http://www.unitedagainstracism.org/> (Page consultée le 15 décembre)