

Cette newsletter est rédigée par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Elle se propose de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile en droit belge.

Les arrêts commentés dans cette newsletter et relatifs, de près ou de loin, à des questions liées à l'application du règlement « Dublin II », de la directive « qualification », de la directive « accueil » et de la directive « retour » sont consultables aux côtés de nombreux autres dans le [répertoire de jurisprudences de l'EDEM](#).

Sommaire

1. Cour eur. D.H., 30 juin 2015, A.S. c. Suisse, req. n° 39350/13. Le transfert d'un demandeur d'asile atteint de troubles psychologiques vers l'Italie respecte la C.E.D.H.3

La Cour européenne des droits de l'homme juge que le transfert du requérant, atteint d'un stress post-traumatique grave, vers l'Italie ne violerait pas l'article 3 C.E.D.H. Bien que le système d'asile italien souffre de défaillances ponctuelles en matière d'accueil des demandeurs d'asile, des soins psychologiques adéquats sont accessibles en Italie. La Cour juge également que le transfert du requérant, qui vit auprès de ses sœurs en Suisse, n'emporterait pas violation de l'article 8 C.E.D.H. Majeur, le requérant n'entretient une relation familiale avec ses sœurs que depuis peu.

Art. 3 C.E.D.H. – art. 8 C.E.D.H. – règlement Dublin – santé mentale – renvoi vers l'Italie (non violation).

2. Cour eur. D.H., 1^{er} septembre 2015 *Khlaifia et autres c. Italie*, req. n°16483/12. La Cour européenne des droits de l'homme condamne la détention irrégulière de migrants tunisiens sur l'île de Lampedusa dans des conditions contraires à l'article 3 de la C.E.D.H. et leur expulsion collective8

Dans l'arrêt commenté, la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'Italie pour avoir détenu irrégulièrement des migrants tunisiens à Lampedusa, dans des conditions inhumaines et dégradantes, avant d'avoir organisé illégalement leur expulsion collective.

Art. 5, §1 C.E.D.H. – droit à la liberté et à la sûreté – violation – art. 5, §2 C.E.D.H. – droit d'être informé dans le plus court délai sur les faits reprochés – violation – art. 5, §4 C.E.D.H. – droit de faire statuer à bref délai sur la légalité de la détention – violation – art. 3 C.E.D.H. – interdiction

des traitements inhumains et dégradants – violation quant aux conditions de détention dans le centre d'accueil situé à Lampedusa – art. 4 du Protocole n°4 à la C.E.D.H. – interdiction des expulsions collectives d'étrangers – violation – art. 13 C.E.D.H. combiné avec les articles 3 C.E.D.H. et 4 du Protocole n°4 à la C.E.D.H. – droit à un recours effectif – violation.

3. Relocalisation: une réponse adéquate face à la crise de l'asile? - Note d'analyse..... 16

Cette note vise à analyser les récentes mesures législatives sur la relocalisation des demandeurs d'asile : d'une part, les décisions du Conseil établissant des mécanismes temporaires, et d'autre part, la proposition de la Commission établissant un mécanisme permanent qui pourrait être opérationnel en cas de crise. Elle analyse leur aptitude à répondre aux enjeux d'une répartition équitable de responsabilité entre les Etats Membres dans le cadre du fonctionnement d'un système européen commun d'asile.

Art. 3 C.E.D.H. – Règlement (UE) 604/2013 – Décision (UE) 2015/1523 – Décision (UE) 2015/1601 – répartition de responsabilité – relocalisation – système Dublin – système européen commun d'asile.

1. COUR EUR. D.H., 30 JUIN 2015, A.S. C. SUISSE, REQ. N° 39350/13

Le transfert d'un demandeur d'asile atteint de troubles psychologiques vers l'Italie respecte la C.E.D.H.

A. Arrêt

Le requérant, demandeur d'asile syrien, conteste son renvoi par la Suisse vers l'Italie en application du règlement Dublin. Il allègue que ce renvoi constituerait un traitement inhumain et dégradant, parce qu'il souffre d'un stress post-traumatique grave (i). Il allègue également que ce renvoi violerait son droit à la vie familiale, parce que ses sœurs vivent en Suisse (ii).

(i) Quant à l'article 3 C.E.D.H. La Cour conclut à l'absence de violation de l'article 3 C.E.D.H., à la suite d'un raisonnement où elle fait appel à deux axes de sa jurisprudence antérieure.

Le premier axe concerne le renvoi de demandeurs d'asile en application du règlement Dublin. La Cour réitère sa jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, selon laquelle le transfert d'un demandeur d'asile vers une situation de dénuement matériel extrême constitue un traitement inhumain et dégradant. Elle rappelle les fondements de cette jurisprudence, qui repose sur la particulière vulnérabilité des demandeurs d'asile, d'une part, et sur l'étendue des obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile que le droit de l'Union européenne impose aux États membres, d'autre part¹.

Le second axe concerne le renvoi d'étrangers malades. La Cour réitère sa jurisprudence *N. c. Royaume-Uni*, selon laquelle l'expulsion d'étrangers gravement malades n'est susceptible de violer l'article 3 C.E.D.H. que dans des circonstances très exceptionnelles². Elle met en emphase sa jurisprudence *Bensaid c. Royaume-Uni*, où elle avait conclu que le renvoi du requérant algérien atteint de schizophrénie ne violerait pas l'article 3 C.E.D.H. au motif qu'il pourra y bénéficier d'un traitement adéquat. Le risque plus élevé de subir une rechute en Algérie, en raison du stress lié à son expulsion et de la moindre qualité des soins, ne suffisait pas à emporter une violation de l'article 3 C.E.D.H.³.

Ces préalables posés, la Cour note en l'espèce que le système d'asile italien souffre de défaillances ponctuelles, telles que constatées par l'arrêt *Tarakhel c. Suisse*. Elle relève, cependant, que ces défaillances ne concernent pas l'accès aux soins des demandeurs d'asile atteints de troubles psychologiques :

« At present, there is no indication that the applicant, if returned to Italy, would not receive appropriate psychological treatment and would not have access to anti-depressants of the kind that he is currently receiving in Switzerland »⁴

Pour cette raison, la Cour conclut que le transfert du requérant vers l'Italie ne violerait pas l'article 3 C.E.D.H.

¹ Cour eur. D.H., 30 juin 2015, A.S. c. Suisse, req. n° 39350/13, §§29 et 30.

² *Ibidem*, §31.

³ *Ibidem*, §32.

⁴ *Ibidem*, §36.

(ii) Quant à l'article 8 C.E.D.H. La Cour conclut à l'absence de violation de l'article 8 C.E.D.H., à la suite d'un raisonnement focalisé sur la courte durée du séjour du requérant en Suisse, au côté de ses sœurs.

La Cour constate que le requérant ne peut pas se prévaloir des critères sévères établis par sa jurisprudence relative au droit à la vie privée et familiale de migrants installés depuis de nombreuses années sur le territoire d'un État partie, parce qu'il ne séjourne en Suisse auprès de ses sœurs que depuis peu⁵. Elle ajoute que le lien familial en cause est un lien entre des collatéraux majeurs. Cela la conduit à reconnaître une large marge d'appréciation aux autorités suisses, et à conclure à l'absence de violation de l'article 8 C.E.D.H.

Dans leur opinion concordante conjointe, les juges Sajo, Vucinic et Lemmens regrettent que la motivation des majoritaires laisse entendre que la relation entre le requérant et ses sœurs ne relève pas de l'article 8 C.E.D.H. Ils précisent que pareille relation bénéficie de la protection du droit à la vie familiale. La proportionnalité des ingérences à ce droit doit, en conséquence, s'évaluer en tenant compte de l'intensité du lien qui unit le requérant à ses sœurs. À cette fin, il devrait non seulement être tenu compte des relations nouées en Suisse, mais également des relations nouées avant l'arrivée en Suisse. En l'espèce, cependant, les juges concordants constatent que le requérant vit séparé de ses sœurs depuis de nombreuses années. La relation familiale qu'ils entretiennent n'est pas suffisamment intense pour qu'une séparation constitue une ingérence disproportionnée dans leur droit à la vie familiale.

B. Éclairage

La motivation de l'arrêt *A.S. c. Suisse* nous paraît confuse. Quant au droit à la vie familiale, les juges concordants soulignent avec raison, à notre sens, que la question essentielle demeure celle de l'intensité des liens familiaux en cause, quel que soit le lieu où ils se sont noués et développés. Il suffit de constater l'existence de liens familiaux effectifs, qu'il s'agisse de liens familiaux de fait ou biologique, pour que la protection de l'article 8 C.E.D.H. trouve à s'appliquer. Cette protection implique de réaliser un test de proportionnalité, lequel doit prendre en considération l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce. Parmi ces circonstances peuvent notamment figurer le fait que les personnes concernées soient majeures ou qu'elles ne vivent ensemble que depuis peu, mis en emphase l'arrêt *A.S. c. Suisse*. D'autres circonstances, comme par exemple l'impossibilité de mener une vie familiale effective ailleurs, doivent également être prises en considération⁶.

Quant à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, il nous semble que le raisonnement relatif au standard à appliquer aux renvois de demandeurs d'asile en application du règlement Dublin manque de clarté. La Cour échoue, en particulier, à dérouler son raisonnement en conciliant ses jurisprudences relatives au renvoi de demandeurs d'asile en application du règlement Dublin et celles relatives au renvoi d'étrangers malade⁷.

⁵ *Ibidem*, §45.

⁶ Voy. notamment en ce sens : Cour eur. D.H., 3 octobre 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, req. n° 12738/10, §120.

⁷ Voy. dans le même sens : S. NICOLOSI et R. DELBAERE, « *A.S. v. Switzerland: missed opportunity to explain different degrees of vulnerability in asylum cases* », *Strasbourg Observers*, 16 juillet 2015.

D'un côté, la Cour rappelle sa jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, selon laquelle l'évaluation du seuil de gravité qu'un mauvais traitement doit atteindre pour constituer une violation de l'article 3 C.E.D.H. doit se réaliser en tenant compte de la vulnérabilité inhérente à la qualité de demandeur d'asile. D'un autre côté, elle ne paraît pas tenir compte de la vulnérabilité spécifique au requérant, qui est un demandeur d'asile particulièrement vulnérable parce qu'il souffre de troubles psychologiques, pour évaluer si les conditions d'accueil en Italie respectent l'article 3 C.E.D.H. Elle n'opère pas d'analyse holistique de la situation du demandeur d'asile, en évaluant s'il souffrira davantage des mauvaises conditions d'accueil parce que, outre sa vulnérabilité inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, il est également atteint d'un trouble psychologique grave⁸. Elle préfère confiner la prise en considération de la mauvaise santé mentale du requérant à la question de savoir s'il bénéficiera de soins adéquats. Or, dans l'arrêt *Tarakhel c. Suisse*, la grande chambre de la Cour avait pris en considération la vulnérabilité particulière des requérants, une famille de demandeurs d'asile avec des enfants mineurs, lorsqu'elle a abouti à la conclusion que leurs conditions d'accueil en Italie risquent de ne pas répondre aux standards de l'article 3 C.E.D.H.⁹. De même, dans la décision d'irrecevabilité *A.M.E. c. Pays-Bas*, la Cour s'est référée à l'absence de vulnérabilité particulière du requérant, un jeune homme célibataire en bonne santé, pour considérer que les conditions d'accueil qu'il rencontrera en Italie seront conformes à l'article 3 C.E.D.H.¹⁰.

Ce faisant, l'arrêt *A.S. c. Suisse* traduit le malaise de la Cour quant aux mauvais traitements qui découlent de la violation d'un droit de nature socio-économique. Dans sa jurisprudence *N. c. Royaume-Uni*, elle limite très fortement la protection de l'article 3 C.E.D.H. lorsque le droit à la santé est en cause¹¹. Dans sa jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, au contraire, elle confère sa pleine portée à l'article 3 C.E.D.H. en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile, au motif qu'il s'agit d'individus particulièrement vulnérables qui bénéficient d'une protection accrue en droit de l'Union européenne. Les faits à l'origine de l'arrêt *A.S.* se situent à l'embranchement entre ces deux jurisprudences, plaçant la Cour face à une alternative : appliquer le standard *N.*, parce que le requérant est malade, ou appliquer le standard *M.S.S.*, parce que le requérant est un demandeur d'asile. Plutôt que d'opérer un choix clair, la Cour applique ces deux standards en opérant une distinction artificielle au sein du profil du requérant : l'état de santé est évalué à la lumière du standard *N.*, les conditions d'accueil sont évaluées à la lumière du standard *M.S.S.* en faisant abstraction de la vulnérabilité spécifique du demandeur qui résulte de sa mauvaise santé mentale. Selon nous, il eût été préférable que la Cour développe une approche holistique, qui évalue les

⁸ Voy. en ce sens : *Kruispunt M-I (Vluchtelingenwerk Vlaanderen)*, « EHRM schroeft Tarakhel-rechtspraak over Dublin asieloverdracht naar Italië terug », *Nieuws*, 13 août 2015.

⁹ Cour eur. D.H., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12. Sur cet arrêt, voy. notamment E. NERAUDAU, « Des garanties individuelles avant transfert Dublin litigieux, gage de respect de la Convention EDH », *Newsletter EDEM*, novembre-décembre 2014.

¹⁰ Cour eur. D.H. (irr.), 13 janvier 2015, *A.M.E. c. Pays-Bas*, req. n° 51428/10 : « Contrairement aux requérants dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse*, qui formaient une famille avec six enfants mineurs, le requérant est un jeune homme en pleine possession de ses moyens, sans personne à charge ».

¹¹ Ce qui est d'ailleurs régulièrement dénoncé en doctrine (voy. notamment F. JULIEN-LAFFERRIÈRE, « L'éloignement des étrangers malades : faut-il préférer les réalités budgétaires aux préoccupations humanitaires ? », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, p. 263 ; J.-P. MARGUENAUD, « La trahison des étrangers sidéens », *R.T.D.Civ.*, 2008, p. 643 ; P. MARTENS, « La nouvelle controverse de Valladolid », *Rev. trim. dr. h.*, 2014, p. 314).

conditions d'accueil en Italie à la lumière de l'ensemble des caractéristiques individuelles du requérant, comme dans le précédent *Tarakhel c. Suisse*.

Peut-on, pour autant, en déduire que l'arrêt *A.S. c. Suisse* contredit les enseignements de l'arrêt *Tarakhel c. Suisse* ? Nous ne le pensons pas, en raison des circonstances propres au cas d'espèce, caractérisé par l'accessibilité des soins en Italie. Au-delà des questions théoriques posées par l'arrêt *A.S. c. Suisse*, qui lève le voile sur les contradictions strasbourgeoises, son enseignement pratique nous paraît finalement très limité : au jour de son rendu, le système d'asile italien prend correctement soin des demandeurs d'asile atteints de troubles psychologiques.

Dans deux arrêts rendus ce mois-ci, d'ailleurs, le Conseil du contentieux des étrangers ne s'y est pas trompé. Il a annulé et suspendu le renvoi de demandeurs d'asile qui ne présentaient pas de vulnérabilité particulière vers l'Italie, au motif que l'Office des étrangers n'a pas suffisamment tenu compte de l'évolution des capacités d'accueil du système d'asile italien, suite à l'afflux massif de demandeurs d'asile de ces derniers mois :

« À cet égard, il n'apparaît pas que les rappels jurisprudentiels fait par la partie défenderesse, dans la décision attaquée, ainsi que le simple constat que la requérante ne présenterait pas une vulnérabilité aggravée, suffise à considérer que la partie défenderesse n'a pas manqué à cette exigence [de motivation] et ce, compte tenu de ce qui précède, notamment les conséquences de l'actuel afflux massif de demandeurs d'asile en Italie, invoqué par la partie requérante en termes de plaidoirie, rappelés dans le mémoire de synthèse, et non contesté par la partie défenderesse »¹².

L.L.

C. Pour en savoir plus

Consulter l'arrêt :

[Cour eur. D.H., 30 juin 2015, A.S. c. Suisse, req. n° 39350/13](#)

Jurisprudence :

- C.C.E., 23 septembre 2015, n°153.160 (annulation d'un transfert Dublin vers l'Italie);
- C.C.E., 29 septembre 2015, n° 153.580 (suspension en extrême urgence d'un transfert Dublin vers l'Italie).

Doctrine :

- Kruispunt M-I (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), « EHRM schroeft Tarakhel-rechtspraak over Dublin asieloverdracht naar Italië terug », *Nieuws*, 13 août 2015 ;
- NICOLOSI S. et DELBAERE R., « A.S. v. Switzerland: missed opportunity to explain different degrees of vulnerability in asylum cases », *Strasbourg Observers*, 16 juillet 2015 ;
- Pour une étude de la jurisprudence strasbourgeoise relative à la prise en considération des violations de droits socio-économiques par la Cour européenne des droits de l'homme en matière migratoire, voy. MAES M., « Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en

¹² C.C.E., 23 septembre 2015, n° 153.160, §4.3.(annulation). Voy. aussi C.C.E., 29 septembre 2015, n° 153.580 (suspension en extrême urgence).

humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens », *T. Vreemd.*, 2013, p. 19 ;

- Pour des réflexions sur la notion de « vulnérabilité » au sein de la jurisprudence strasbourgeoise, voy. RUET C., « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2015, p. 317 ; PERONI L. et TIMMER A., « Vulnerable groups : The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *I.CON*, 2013, pp. 1056-1085.

Pour citer cette note : L. LEBOEUF, « Le transfert d'un demandeur d'asile atteint de troubles psychologiques vers l'Italie respecte la C.E.D.H. », *Newsletter EDEM*, septembre 2015.

2. COUR EUR. D.H., 1^{ER} SEPTEMBRE 2015, *KHLAIFIA ET AUTRES C. ITALIE*, REQ. N°16483/12

La Cour européenne des droits de l'homme condamne la détention irrégulière de migrants tunisiens sur l'île de Lampedusa dans des conditions contraires à l'article 3 de la C.E.D.H. et leur expulsion collective

A. Arrêt

La requête devant la Cour eur. D.H. est introduite par trois ressortissants tunisiens ayant quitté leur pays à bord d'embarcations de fortune, dans le but de rejoindre l'Italie par la mer.

Les requérants arrivent sur l'île de Lampedusa les 17 et 18 septembre 2011 respectivement. Ils sont alors transférés au Centre d'accueil initial d'hébergement (*Centro di soccorso e Prima Accoglienza* ou « CSPA ») où les autorités italiennes procédèrent à leur identification.

Les requérants expliquent que les conditions de détention dans ce centre d'accueil étaient déplorables. Ils affirment avoir été accueillis dans des conditions d'hygiène insatisfaisantes, dans des espaces surpeuplés et sales. Ils ont été obligés de dormir à même le sol en raison de la pénurie des lits disponibles. En outre, aucune porte ne séparait les sanitaires et les douches des autres pièces. La distribution d'eau courante était limitée.

Les requérants expliquent en outre qu'ils ne pouvaient avoir, à l'intérieur de ce centre, aucun contact avec l'extérieur. Ils affirment avoir fait l'objet d'insultes policières, avoir été surveillés en permanence par les forces de l'ordre, et qu'il leur était impossible de sortir.

Le 20 septembre 2011, un incendie ravage le CSPA. Transportés au parc des sports de Lampedusa pour y passer la nuit, les requérants parviennent, avec d'autres migrants, à tromper la surveillance des forces de l'ordre et à rejoindre le village de Lampedusa. Ils participent, avec 1800 autres migrants, à des manifestations de protestation dans les rues de l'île. Interpellés par la police, ils sont reconduits dans le centre d'accueil, puis à l'aéroport de Lampedusa.

Le matin du 22 septembre 2011, les requérants sont embarqués dans un avion à destination de Palerme, et, une fois débarqués, sont transférés à bord de navires amarrés dans le port de cette ville, à bord duquel ils restent quatre jours. Dans ces navires, les requérants n'ont pas accès aux cabines, et sont obligés de rester dans les salons-restaurants, ne pouvant sortir sur les balcons que deux fois par jour et durant quelques minutes seulement.

Ils restent sur ces navires jusqu'aux 27 et 29 septembre respectivement, dates auxquelles ils sont transportés à l'aéroport de Palerme avant d'être rapatriés en Tunisie. Préalablement à leur expulsion, ils avaient rencontré le consul tunisien qui se contenta d'enregistrer leurs données d'état civil, conformément aux accords italo-tunisiens conclus en avril 2011.

A l'appui de leur requête, les requérants invoquent la violation, par l'Italie :

- de l'article 3 de la C.E.D.H., se plaignant de leurs conditions de détention dans le CSPA et sur les navires ;
- de l'article 5, §1 de la C.E.D.H., garantissant le droit à la liberté et à la sûreté ;

- de l'article 5, §2 de la C.E.D.H., relatif au droit de connaître les raisons de sa privation de liberté dans le plus court délai ;
- de l'article 13 de la C.E.D.H., lu en combinaison avec les articles précités, en affirmant n'avoir disposé d'aucun recours interne effectif pour dénoncer la violation de leurs droits ;
- de l'article 4 du Protocole n°4, additionnel à la C.E.D.H., estimant avoir fait l'objet d'une expulsion collective, ce qui est interdit par cette disposition.

La Cour répond un à un aux arguments développés par les requérants.

1) Sur la violation alléguée de l'article 5, §1 de la C.E.D.H.

Les requérants affirment avoir été détenus irrégulièrement. Le gouvernement italien conteste la recevabilité de cette prétention, arguant que les requérants n'avaient été ni arrêtés, ni détenus, mais simplement « secourus » en mer et conduits à Lampedusa pour « les assister et pour leur sûreté physique ».

Les requérants soutiennent, quant à eux, que même si les CSPA sont, d'après la loi italienne, des « structures d'accueil » et non des lieux de détention, il faut estimer, *in concreto*, qu'ils ont été privés de leur liberté au sein du CSPA ainsi que sur les navires amarrés à Palerme, dans la mesure où il leur était interdit de s'éloigner de ces structures, et qu'ils étaient constamment surveillés par les forces de police.

La Cour donne raison aux requérants, estimant que les conditions auxquelles les requérants étaient soumis s'apparentaient à une détention et à une privation de liberté, se basant à la fois sur le fait que le gouvernement italien n'avait pas contesté l'affirmation des requérants selon laquelle ils ne pouvaient s'éloigner des structures et étaient constamment surveillés, sur un rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et sur le rapport de la commission extraordinaire du Sénat italien qui faisait état d'une « rétention prolongée » dans les centres d'accueil de Lampedusa. La Cour estime donc que l'article 5, §1 de la C.E.D.H. est bien applicable, *ratione materiae*, au cas d'espèce.

Quant au fond, la Cour rappelle que l'une des exceptions au droit à la liberté, énoncée à l'alinéa f) de l'article 5, §1, permet aux Etats de restreindre cette liberté dans le cadre du contrôle de l'immigration (cf., entre autres, arrêt *Saadi c. Royaume-Uni*¹). La Cour rappelle également que le seul fait qu'une procédure d'expulsion ou d'extradition soit en cours ne peut suffire à justifier une privation de liberté au sens de l'article 5, §1, f) de la C.E.D.H. Elle insiste en outre sur le fait que la privation de liberté doit être régulière, et qu'elle doit avoir une base légale en droit interne (c'est la « prééminence du droit »), que la loi soit prévisible et respecte le principe de sécurité juridique et que, dès lors, les conditions de la privation de liberté soient clairement définies. Elle rappelle enfin que « la privation de liberté est une mesure si grave qu'elle ne se justifie que lorsque d'autres mesures, moins sévères, ont été considérées et jugées insuffisantes pour sauvegarder l'intérêt personnel ou public exigeant la détention. Il ne suffit pas que la privation de liberté soit conforme au droit national, encore faut-il qu'elle soit nécessaire dans les circonstances de l'espèce » (§65).

¹ Cour eur. D.H., 29 janvier 2008, *Saadi c. Royaume-Uni*, req. n° 13229/03, §43.

Appliquant ces principes au cas d'espèce, la Cour constate que la loi italienne ne prévoit pas expressément la rétention de migrants qui sont placés dans un CSPA, certainement lorsque, comme en l'espèce, aucune décision formelle de placement en rétention n'a été adoptée à leur encontre. En outre, la Cour relève que la commission extraordinaire du Sénat italien avait constaté des situations de rétention prolongée sans aucune mesure juridique ou administrative. La Cour en conclut donc que la privation de liberté litigieuse était dépourvue de base légale en droit italien.

Pour la Cour, l'existence d'un accord bilatéral entre l'Italie et la Tunisie en vue de la facilitation du rapatriement des ressortissants tunisiens dans leur pays d'origine ne peut donner à la détention des requérants la base légale qui lui fait défaut, dans la mesure où le contenu de cet accord n'avait pas été rendu public.

Concluant à l'absence de base légale de la détention, la Cour se dispense logiquement d'en examiner la proportionnalité.

2) Sur la violation alléguée de l'article 5, §2 de la C.E.D.H.

La Cour rappelle que cet article énonce une garantie élémentaire pour toute personne arrêtée : elle a le droit de savoir pourquoi.

La Cour constate, en l'espèce, que l'Etat italien s'est contenté de donner aux requérants de simples informations quant au statut juridique d'un migrant, qu'il ne leur a donné aucun document officiel indiquant les motifs de faits et de droits justifiant la détention (les décrets de refoulement ne constituant pas un palliatif acceptable à une décision de détention en bonne et due forme). La Cour conclut que l'information fournie aux requérants était incomplète et qu'elle ne leur a pas été donnée « dans le plus court délai ». Elle conclut donc à la violation de l'article 5, §2 de la C.E.D.H.

3) Sur la violation alléguée de l'article 5, §4 de la C.E.D.H.

Si les requérants reconnaissent qu'ils ont pu introduire un recours contre les décrets de refoulement, ils affirment, par contre, ne pas avoir eu la possibilité de contester la légalité de leur rétention, aucune décision de privation de liberté ne leur ayant été notifiée et, dès lors, aucun recours juridictionnel ne pouvant être introduit.

La Cour rappelle que l'article 5, §4 de la C.E.D.H. reconnaît aux personnes détenues le « droit d'introduire un recours pour faire contrôler le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la « légalité », au sens de la Convention, de leur privation de liberté, (...) sous l'angle non seulement du droit interne, mais aussi de la Convention, des principes généraux qu'elle consacre, et du but des restrictions qu'autorise l'article 5, §1 » (§91). Elle rappelle incidemment que ce contrôle doit avoir lieu avant que les intéressés soient renvoyés dans leur pays d'origine (§97).

En l'espèce, la Cour considère que, vu le fait que les requérants n'avaient même pas été informés des raisons de leur privation de liberté, leur droit à faire contrôler la légalité de leur détention était « entièrement vidé de sa substance » (§95). Elle conclut donc à la violation de l'article 5, §4 de la C.E.D.H.

4) Sur la violation alléguée de l'article 3 de la C.E.D.H.

Répondant à la prétention des requérants, selon laquelle l'Italie avait violé l'article 3 de la C.E.D.H. au vu des conditions d'accueil déplorable dans le CSPA et sur les navires, la Cour commence par

rappeler les principes gouvernant sa jurisprudence relative à l'article 3 de la C.E.D.H. et à l'exigence du « seuil minimum de gravité » (§117). Elle explique que, si les mesures privatives de liberté à elles seules, s'accompagnant « inévitablement de souffrance et d'humiliation » (§118), n'emportent pas à elles seules violation de l'article 3 C.E.D.H., les Etats doivent s'assurer que les personnes détenues le soient dans des conditions respectueuses de la dignité humaine. Elle rappelle également que, si les Etats ont le « droit indéniable de contrôler (...) l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire » (§119), ils doivent avoir égard au respect de l'article 3 de la C.E.D.H. La Cour rappelle que la surpopulation dans un centre de détention ou une prison peut, si elle atteint un certain niveau, suffire à emporter violation de l'article 3 de la C.E.D.H. Elle rappelle également que « d'autres aspects des conditions de détention étaient à prendre en compte dans l'examen du respect de cette disposition » (§123).

Appliquant ces principes au cas d'espèce, la Cour commence par rappeler qu'elle est bien consciente que, en 2011, l'île de Lampedusa a dû faire face à une « situation exceptionnelle » (§124) et affirme qu'elle ne « sous-estime » pas les problèmes rencontrés par les Etats lors de « vagues d'immigration exceptionnelles ». Cependant, la Cour rappelle avec force que « ces facteurs ne peuvent (...) pas exonérer l'Etat défendeur de son obligation de garantir que toute personne qui, comme les requérants, vient à être privée de sa liberté puisse jouir de conditions compatibles avec le respect de sa dignité humaine » (§128).

Pour savoir si les requérants ont été victimes d'une violation de l'article 3 de la C.E.D.H., la Cour examine séparément les conditions d'accueil dans le CSPA et celles à bord des navires amarrés à Palerme.

Concernant les conditions d'accueil dans le CSPA, la Cour note que les requérants se plaignent de problèmes graves de surpeuplement, d'hygiène, et de manque de contact avec l'extérieur. La Cour constate que leurs déclarations « sont corroborées par les rapports de la commission extraordinaire du Sénat et d'Amnesty International » (§130). Dès lors, la Cour « n'a pas de raison de douter de la véracité de ces constats, opérés par une institution de l'Etat défendeur lui-même. Elle rappelle également avoir souvent attaché de l'importance aux informations contenues dans les rapports récents provenant d'associations internationales indépendantes de défense des droits de l'homme telles qu'Amnesty International » (§132). La Cour se réfère encore au rapport de l'APCE ainsi qu'à « l'inquiétude » exprimée par Médecins sans frontières et par la Croix Rouges quant aux conditions sanitaires dans les centres d'accueil (§133).

Enfin, même si les requérants n'ont pas séjourné plus que quelques jours dans le CSPA, la Cour « ne perd (...) pas de vue que les requérants, qui venaient d'affronter un voyage dangereux en mer, se trouvaient dans une situation de vulnérabilité » (§135).

Elle conclut à une violation de l'article 3 de la C.E.D.H. à cause des conditions d'accueil des requérants dans le CSPA.

Concernant les conditions d'accueil à bord des navires amarrés à Palerme, par contre, la Cour affirme que la situation dans laquelle se trouvaient les requérants ne rencontrait pas le seuil de gravité suffisant que pour emporter violation de l'article 3 de la C.E.D.H. La Cour constate en effet que les requérants avaient accès à de la nourriture adéquate, qu'ils dormaient dans des cabines dotées de linge ou sur des sièges convertibles, qu'ils étaient assistés par du personnel sanitaire, etc.

5) Sur la violation alléguée de l'article 4 du Protocole n°4 additionnel à la C.E.D.H.

Les requérants affirment avoir été expulsés de manière collective, sur la seule base de leur origine, sans aucune considération de leurs situations individuelles, et sans aucun examen de leur situation personnelle. Ils invoquent le fait que les décrets de refoulement étaient totalement standardisés, que les procédures d'éloignement mises en route étaient sommaires et avaient comme unique but celui d'identifier leur nationalité. S'appuyant sur les critères dégagés par la Cour pour déterminer quelles circonstances peuvent être qualifiées d'expulsion collective, notamment dans ses arrêts *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*² et *Conka c. Belgique*³, les requérants mettent en avant le grand nombre de Tunisiens ayant connu le même sort qu'eux, le libellé identique et standardisé des décrets de refoulement, l'annonce ministérielle de telles mesures de refoulement, la difficulté d'accès à un avocat.

La Cour observe en l'espèce que les requérants ont fait l'objet de décrets de refoulement individuels, rédigés dans des termes identiques (à part leur identité respective). La Cour rappelle que « le fait que plusieurs étrangers fassent l'objet de décisions semblables ne permet pas en soi de conclure à l'existence d'une expulsion collective lorsque chaque intéressé a pu individuellement exposer devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion » (§154). Pour autant, constatant l'absence de référence à la situation personnelle des requérants, l'absence de document prouvant qu'un entretien individuel avait été réalisé, le grand nombre de Tunisiens dans le même cas, l'existence d'un accord bilatéral entre l'Italie et la Tunisie simplifiant les procédures pour rapatrier les Tunisiens, etc., la Cour conclut que l'éloignement des requérants a revêtu un caractère collectif contraire à l'article 4 du Protocole n°4 à la C.E.D.H.

6) Sur la violation alléguée de l'article 13 de la C.E.D.H., combiné avec les articles 3 et 5 de la C.E.D.H. et avec l'article 4 du Protocole n°4

La Cour constate que les requérants n'ont eu la possibilité que de contester les décrets de refoulement devant le juge de paix italien. Ces recours ne servent qu'à contester la légalité de leur rapatriement vers la Tunisie, et ne permettaient pas aux requérants de contester les conditions d'accueil dans le CSPA ou à bord des navires amarrés à Palerme. La Cour conclut donc à une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention. Elle conclut également à la violation de l'article 13 de la C.E.D.H. combiné avec l'article 4 du Protocole n°4 en ce que les requérants n'ont pu utilement contester leur expulsion sous l'angle de son caractère collectif, vu que les décrets de refoulement indiquaient clairement que le recours devant le juge de paix ne présentait aucun caractère suspensif...

B. Éclairage

L'arrêt commenté présente un quadruple intérêt. Premièrement, il conclut à la violation de l'article 4 du Protocole n°4 additionnel à la C.E.D.H., ce qui est très rare. Ensuite, il rappelle clairement les lignes directrices de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la détention d'étrangers en séjour illégal. En outre, il place des balises claires à l'application de l'article 3 de la C.E.D.H. dans des affaires où sont en cause les conditions d'accueil

² Cour eur. D.H. [G.C.], 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, req. n° 27765/09.

³ Cour eur. D.H., 5 février 2002, *Conka c. Belgique*, req. n° 51564/99.

dans des centres pour réfugiés. Enfin, il rappelle l'importance de la mise en place de recours effectif dans les droits internes des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Nous ne pouvons aborder tous les aspects de l'arrêt dans les limites de ce bref éclairage. Nous nous limiterons à quelques observations quant aux interdictions des expulsions collectives et à la violation de l'article 3 de la C.E.D.H. en ce qui concerne les conditions d'accueil des migrants.

1. Le raisonnement de la Cour relatif à l'interdiction des expulsions collectives retient tout d'abord l'attention. A ce jour, elle n'a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n°4 que dans cinq affaires, en ce compris l'espèce commentée : *Conka c. Belgique* du 5 février 2002, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* du 23 février 2012, *Géorgie c. Russie* du 3 juillet 2014⁴, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* du 21 octobre 2014⁵, et donc *Khlaifia et autres c. Italie*.

Il est intéressant de constater que, dans cet arrêt, la Cour admet une conception relativement large de la notion d'expulsion collective, qu'elle étend ici à des cas où des ressortissants d'Etats tiers avaient bien reçu des décrets de refoulement individuels, mais rédigés dans des termes identiques, sans motivation individuelle, et sans référence à la situation personnelle des intéressés. La Cour a noté que même si en l'espèce les requérants avaient fait l'objet d'une procédure d'identification, contrairement aux migrants dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres*, une telle procédure ne suffisait pas à exclure l'existence d'une expulsion collective.

Il faut noter que la violation de l'article 4 du Protocole n°4 additionnel à la C.E.D.H. a été votée par cinq voix contre deux. Dans leur opinion partiellement dissidente, les juges Sajo et Vucinic considèrent que, dans l'arrêt commenté, la Cour européenne des droits de l'homme s'écarte de sa jurisprudence classique relative aux expulsions collectives. Insistant sur le fait qu'il est extrêmement rare pour la Cour de prononcer une violation de l'article 4 du Protocole n°4, ils regrettent que la Cour étende le concept d'expulsion collective au-delà de sa signification classique, et volontairement restreinte, du droit international. Ils expliquent que, avant l'arrêt commenté, la Cour avait identifié deux cas précis où il pouvait être question d'expulsion collective : soit, comme dans les arrêts *Conka c. Belgique* et *Géorgie c. Russie*, les individus faisant l'objet de l'expulsion avaient été identifiés sur base de leur appartenance à un groupe déterminé ; soit, comme dans les arrêts *Hirsi* et *Sharifi*, un groupe de personnes avait fait l'objet d'une mesure d'expulsion sans aucune considération personnelle pour les individus faisant partie du groupe. Les juges Sajo et Vucinci rappellent *a contrario* que, dans l'arrêt *M.A. c. Chypre*⁶, la Cour n'avait pas conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n°4, dans la mesure où les ressortissants faisaient l'objet de la mesure d'expulsion avaient reçu des ordres d'expulsion identiques.

Au travers des désormais cinq affaires dans lesquelles la violation de l'article 4 du Protocole n°4 a été prononcée, l'on peut retrouver le fil rouge de la jurisprudence de la Cour en la matière. Pour qu'il s'agisse d'une expulsion collective prohibée par l'article 4 du Protocole n°4, plusieurs indices/critères doivent être mobilisés : instructions données par l'administration ; automaticité des refoulements (cf. *Sharifi*) ; décisions d'expulsion stéréotypées, rédigées en termes identiques, sans référence à la situation personnelle des intéressés ; etc.

⁴ Cour eur. D.H. [G.C.], 3 juillet 2014, *Géorgie c. Russie (I)*, req. n° 13255/07.

⁵ Cour eur. D.H., 21 octobre 2014, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, req. n° 16643/09.

⁶ Cour eur. D.H., 23 juillet 2013, *M.A. c. Chypre*, req. n° 41872/10.

Le rappel de l'interdiction des expulsions collectives par la Cour européenne des droits de l'homme et l'extension de la notion à des circonstances semblables à l'espèce commentée interviennent à point nommé, à l'heure où certains responsables politiques importants n'hésitent plus à tenter de réhabiliter les politiques de « push-back »⁷.

2. Les passages de l'arrêt relatifs à l'analyse de la violation alléguée de l'article 3 de la C.E.D.H. par l'Italie sont particulièrement intéressants.

Dans l'espèce commentée, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que les conditions d'accueil dans le CSPA constituent un traitement inhumain et dégradant. Certes, il s'agit ici d'une situation particulière : la Cour a affirmé que, contrairement à ce que tentait de démontrer le gouvernement italien, les requérants se trouvaient dans une situation détention ; en outre, le CSPA est situé à Lampedusa, l'un des points d'entrée principaux des migrants en Italie et, dès lors, lieu de haute pression migratoire.

Cependant, la Cour transcende le cas d'espèce qui lui était soumis en affirmant clairement des balises devant entourer le contrôle, tant le sien que celui des juges nationaux, des violations alléguées de l'article 3 de la C.E.D.H. en ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, singulièrement en Italie. Si elle rappelle que les mauvais traitements doivent atteindre un seuil minimum de gravité pour tomber sous le coup de l'article 3 de la C.E.D.H., elle affirme également que la surpopulation (en l'espèce, dans un centre d'accueil) peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'analyse de la violation alléguée de l'article 3 de la C.E.D.H.

La Cour affirme qu'elle est consciente de la « situation exceptionnelle » à laquelle est confrontée l'Italie, et singulièrement l'île de Lampedusa. Le nombre très élevé de ressortissants de pays tiers débarquant sur certaines îles italiennes a provoqué un état d'urgence difficile à gérer. Mais, si la Cour « ne sous-estime pas » ces problèmes, elle affirme clairement qu'ils ne peuvent servir de justification à des défaillances en termes d'accueil qui conduiraient au non-respect de la dignité humaine des personnes.

L'arrêt est également intéressant dans l'analyse qu'il fait de la situation vécue par les requérants en Italie. La Cour utilise les rapports internationaux corroborant les déclarations des requérants pour considérer que les conditions qu'ils décrivent sont conformes à la réalité. Il s'agit d'un raisonnement intéressant pour le praticien, qui est souvent confronté aux arguments classiques de l'Office des étrangers, selon lesquels la seule invocation de rapports internationaux ne peut suffire à établir une violation de cet article. En l'espèce, la Cour conclut sans détour à une violation de l'article 3 de la C.E.D.H. en ce qui concerne les conditions d'accueil au CSPA, se basant à la fois sur les déclarations des requérants et sur les rapports internationaux corroborant ces dernières. Elle profite également de l'espèce commentée pour rappeler que, certes, s'il existe des profils particulièrement vulnérables dont il faut évidemment tenir compte, il existe également une vulnérabilité inhérente au fait d'être demandeur d'asile (§135) dont il faut tenir compte dans l'analyse du risque allégué de violation de l'article 3 de la C.E.D.H.

Le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt peut être transposé aux nombreux cas de transfert vers l'Italie, depuis la Belgique, en application du Règlement Dublin III. Malgré la situation difficile

⁷ Voy. « Bart de Wever : 'Waarom mogen we geen pushbackbeleid meer voeren?' », *De Morgen*, 22 septembre 2015.

en Italie, l'Etat belge continue de prendre des décisions de transfert de demandeurs d'asile vers l'Italie en application de ce règlement. Dans de nombreux arrêts, le Conseil du contentieux des étrangers a suspendu⁸ et annulé⁹ des décisions de transfert Dublin vers l'Italie. Selon la jurisprudence du C.C.E., qui fait le lien entre les jurisprudences *Tarakhel c. Suisse*¹⁰ et *A.M.E. c. Pays-Bas*¹¹ de la Cour européenne des droits de l'homme, si tout renvoi Dublin vers l'Italie ne constitue pas un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la C.E.D.H. (sauf, conformément à *Tarakhel*, en cas de particulière vulnérabilité et sans garanties individuelles d'accueil), la situation délicate et évolutive en Italie suppose un examen rigoureux de la situation de l'accueil à l'arrivée en Italie et une grande prudence des autorités. A défaut, le transfert doit être suspendu, ou même annulé. Dans sa jurisprudence, le C.C.E. utilise les rapports internationaux à sa disposition pour établir un défaut de motivation formelle des décisions prises par l'Office des étrangers et critiquer la lecture parcellaire faite par les autorités de ces différents rapports. Le C.C.E. suspend ou annule les décisions de transfert Dublin vers l'Italie pour défaut de motivation formelle, mais sans réellement se prononcer sur l'existence d'un risque de violation de l'article 3 de la C.E.D.H. en cas de renvoi vers l'Italie. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'espèce commentée, montre une autre voie au juge national : il est possible d'utiliser les informations figurant dans des rapports internationaux pour conclure à une violation de l'article 3 de la C.E.D.H., et pas uniquement à un défaut de motivation formelle. Si la jurisprudence du C.C.E. allait davantage dans ce sens, des balises plus claires seraient posées à l'action de l'Office des étrangers dans le cas des renvois Dublin vers l'Italie.

L'étude de l'arrêt *Khlaifia et autres c. Italie* ainsi que de l'arrêt *A.S. c. Suisse*¹², commenté ci-avant dans la présente Newsletter, traduit la situation volatile quant au point de savoir si l'Italie est un pays sûr et démontre que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à cet égard est en constante évolution.

M.L.

C. Pour en savoir plus

Lire l'arrêt :

[Cour eur. D.H., 1^{er} septembre 2015, *Khlaifia et autres c. Italie*, req. n° 16483/12](#)

Pour citer cette note : M. LYS, « La Cour européenne des droits de l'homme condamne la détention irrégulière de migrants tunisiens sur l'île de Lampedusa dans des conditions contraires à l'article 3 de la C.E.D.H. et avant une expulsion collective illégale », *Newsletter EDEM*, septembre 2015.

⁸ Voy. par exemple C.C.E., 22 février 2015, n°138.950 (aff. 167.689) et son commentaire par E. NERAUDAU, « Le juge belge suspend des transferts Dublin de demandeurs d'asile célibataires vers l'Italie, pour défaut d'examen rigoureux des conditions d'accueil à l'arrivée », *Newsletter EDEM*, mai 2015.

⁹ Voy. par exemple C.C.E., 16 juin 2015, n°147.792 ou tout récemment C.C.E., 23 septembre 2015, n°153.160.

¹⁰ Cour eur. D.H. [G.C.], 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12.

¹¹ Cour eur. D.H. (irr.), 13 janvier 2015, *A.M.E. c. Pays-Bas*, req. n° 51428/10.

¹² Cour eur. D.H., 30 juin 2015, *A.S. c. Suisse*, req. n° 39350/13.

3. RELOCALISATION : UNE REPONSE ADEQUATE FACE A LA CRISE DE L'ASILE ?

NOTE D'ANALYSE

A. Répartition de responsabilité dans le SECA

Même si les principes de répartition de responsabilité entre les Etats Membres dans le cadre d'un système européen commun d'asile (ci-après : « SECA ») ne sont probablement pas inconnus à notre lectorat, ils méritent d'être soulignés brièvement afin de replacer les récentes mesures législatives dans leur propre contexte juridique.

Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après : « TFUE ») fixe comme objectif la création d'une « politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire »¹. Selon le Traité sur l'Union Européenne (ci-après : « TUE »), cette politique s'inscrit dans le cadre d'une compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres². Elle est, par ailleurs, régie par le principe d'une gestion partagée. Or, dans ce domaine, le TFUE instaure également le principe de solidarité *et* de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres³, nuanciant ainsi la manière dont cette gestion partagée doit être opérationnalisée.

Quelle était la situation avant l'adoption des récentes mesures législatives ? La responsabilité d'examiner une demande d'asile est régie par le « Règlement Dublin »⁴. Cet instrument vise à partager la responsabilité sur la base du principe qu'un seul Etat membre est responsable du traitement d'une demande asile, et par conséquent, responsable également d'octroyer les conditions matérielles d'accueil. Cette logique est justifiable, voire nécessaire, à un espace commun de protection. Or, sa faiblesse est que le principe de « one-chance-only » n'est pas complété par un mécanisme de répartition équitable des responsabilités entre les Etats membres. Au contraire, les critères qui sont établis⁵ ont vocation, si le système fonctionne normalement, d'imposer une charge disproportionnée aux Etats Membres qui se situent aux frontières extérieures de l'Union. Dans le même temps, le Règlement ne permet qu'exceptionnellement aux demandeurs d'asile d'influer sur la désignation de l'Etat responsable. Ainsi, la possibilité de demander que leur demande soit examinée dans un Etat où les membres de leur famille résident légalement est définie de manière stricte⁶.

La relocalisation des demandeurs d'asile ne fait pas partie de ce mécanisme. La proposition de la Commission d'établir un mécanisme de suspension temporaire des transferts « lorsqu'un Etat

¹ Voy. TFUE, Art 78(1).

² Voy. TUE, Art 5(3).

³ Voy. TFUE, Art 80 qui dispose: « [I]es politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe ».

⁴ Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L180/31.

⁵ Voy., Règlement Dublin, Chapitre III.

⁶ Voy. Règlement Dublin, Arts 9-11.

membre est confronté à une situation d'urgence particulière »⁷, ou dans des cas où un Etat membre « risque de ne pas pouvoir assurer un niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale conforme à la législation communautaire »⁸ n'a pas été retenue par le Conseil. Le Règlement instituant un Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) limite la « répartition au sein de l'Union » aux seuls bénéficiaires d'une protection internationale⁹. L'unique projet concret qui a été entrepris à l'échelle européenne était la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale, ainsi que des demandeurs d'asile de Malte, dans le cadre du projet EUREMA. Concrètement, cette initiative ne concernait que 227 personnes en 2011 et un engagement pour 356 places en 2012¹⁰.

Les autres dispositions qui ont vocation à influencer cette répartition sont contenues dans la Directive Protection Temporaire, qui est applicable aux situations d'afflux massif des personnes déplacées¹¹. Elle prévoit un système volontaire de relocalisation des personnes protégées qui sont déjà sur le territoire européen¹². Or, cet instrument demeure toujours inappliqué à défaut de décision politique le mettant en œuvre. En outre, la Directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, a été étendue en 2011 aux bénéficiaires de la protection internationale¹³. Ils peuvent, donc, bénéficier du droit de séjourner sur le territoire d'autres Etats membres après cinq ans de séjour légal et ininterrompu. Néanmoins, aucune disposition ne prend en compte leur situation spécifique ; ils sont soumis aux conditions identiques à celles appliquées aux autres résidents de longue durée, y compris des conditions d'intégration ainsi que la disposition des ressources stables et régulières. Aucune de ces mesures n'a vocation à compenser les déséquilibres résultant des « critères Dublin ».

L'architecture même de la répartition de responsabilité au sein du SECA dissuade les Etats membres de mettre en œuvre la législation européenne. De leur côté, les Etats membres frontaliers ont résisté à cette répartition inéquitable en entravant l'application du SECA, soit en laissant les demandeurs d'asile dans des situations de grave dénuement, soit en utilisant la rétention dans des conditions déplorablement en tant que mesure dissuasive, soit en refusant d'enregistrer d'une manière systématique les demandeurs d'asile dans les bases de données qui appuient le fonctionnement du système Dublin. Vu que le législateur ainsi que les décideurs ont longuement nié l'existence du problème, il revenait aux Cours européennes de prendre en compte cette situation¹⁴. Cette jurisprudence a déjà été largement analysée¹⁵.

⁷ Voy. Commission Européenne, Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM(2008)820 final, Art 31 (1).

⁸ Ibid., Art 31(2).

⁹ Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO L 132/14, Art 5.

¹⁰ BEAA, *EASO Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta*, 2012, p.4.

¹¹ Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212/12.

¹² Directive Protection Temporaire, Chapitre VI.

¹³ Directive 2011/51/UE du Parlement Européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, JO L132/1.

¹⁴ Voy. principalement *Cour eur. D.H., M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. n°30696/09 ainsi que

Ce bref aperçu illustre les « défaillances systémiques » en termes de partage de responsabilité entre Etats membres qui existent dans la conception même du SECA. Il n'est donc guère surprenant que l'augmentation des demandeurs d'asile, liée à l'ampleur du conflit en Syrie et la crise humanitaire qui en résulte, a complètement bloqué le fonctionnement du système Dublin. Les faiblesses fondamentales du SECA sont apparues au grand jour. Face à l'impasse et à la menace que la situation faisait peser sur l'acquis Schengen, les institutions européennes ont dû se mobiliser de manière relativement rapide et certainement décisive. Les actions ciblées sur la relocalisation des demandeurs d'asile font l'objet d'analyse de la section suivante.

B. Mesures législatives sur la relocalisation des demandeurs d'asile

La perte des vies en mer, l'augmentation du nombre des demandes de protection internationale, ainsi que l'incapacité de plusieurs Etats membres à répondre aux besoins de base des personnes qui nécessitent une protection internationale, ont amené la Commission à développer une nouvelle approche exposée dans son « Agenda Européen en Matière de Migration »¹⁶. La relocalisation « des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale » y figurait¹⁷. Dans l'urgence, la Commission a proposé quelques semaines plus tard l'instauration d'un tel mécanisme temporaire au bénéfice de la Grèce et de l'Italie quant à 40.000 personnes¹⁸. Cette proposition a fait l'objet des négociations conduisant à un accord entre les Etats membres¹⁹ ainsi qu'à l'adoption d'une décision au sein du Conseil avec le même objet²⁰.

Or, cette décision s'est révélée inadéquate avant même d'être officiellement adoptée. La Commission a été amenée à introduire une proposition additionnelle afin d'étendre ce mécanisme à la Hongrie, ainsi que d'augmenter d'une manière significative le nombre des personnes concernées.²¹ En même temps, la Commission a également proposé l'établissement d'un mécanisme de relocalisation au sein du Règlement Dublin, qui pourrait être opérationnel en cas de crise.²² Un bloc d'Etats membres s'est opposé à la première proposition. Dans un premier temps, aucun consensus ne s'est relevé possible. Dans un second temps, la proposition a été adoptée par

C.J.U.E., 21 décembre 2011, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department et M. E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865.

¹⁵ Voy. E. NERAUDAU, S. SAROLEA (dir), *La réception du droit européen de l'asile en droit belge. Le Règlement Dublin*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014.

¹⁶ Commission Européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸ Commission Européenne, *Proposition de décision du conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce*, COM(2015) 286 final, 27 mai 2015.

¹⁹ Voy. Résolution du 20 juillet 2015 des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, concernant la relocalisation depuis l'Italie et la Grèce de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

²⁰ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 *instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce*, JO L 239/146 (ci-après décision du 14 septembre).

²¹ Commission Européenne, *Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie*, COM(2015)451 final, 9 septembre 2015 (seulement disponible en anglais ; ci-après proposition de la Commission sur des mesures provisoires au profit de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie).

²² Commission Européenne, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*, COM(2015) 450 final, 9 septembre 2015 (ci-après proposition sur une mécanisme de relocalisation en cas de crise).

une majorité qualifiée au sein du Conseil.²³ Le fait qu'un pays qui était censé bénéficier des mesures, à savoir la Hongrie, ait résisté à l'application de la relocalisation et a voté contre l'adoption de cette mesure, illustre la profondeur du désaccord entre les Etats membres. La seconde proposition fera l'objet des négociations entre les deux législateurs européens dans les mois à venir. L'objet de cette note n'est pas d'analyser chacun de ces instruments d'une manière exhaustive. Nous examinons plutôt les trois dans un même temps, avec un souci de dégager des tendances communes, ainsi que de souligner les grandes lignes du système de relocalisation envisagé par la Commission.

L'exceptionnalité

Premièrement, il nous semble que l'exceptionnalité reste un élément central, et ce même concernant le mécanisme dit « permanent » de relocalisation. En ce qui concerne les deux décisions du Conseil, leur titre annonce qu'ils instaurent « des mesures provisoires ». Leur base juridique est l'article 78(3) TFUE²⁴, qui permet l'adoption de telles mesures « [a]u cas où un ou plusieurs Etats membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers ». L'article instaure un processus d'adoption exceptionnel. Au lieu de la procédure ordinaire, le Conseil peut adopter ces mesures sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. En outre, ces décisions concernent un nombre déterminé des bénéficiaires, à savoir 40.000 personnes et 120.000 personnes respectivement. En outre, le fonctionnement de ces mécanismes est limité dans le temps : ils sont applicables pour 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de chaque décision²⁵. Selon le législateur, ces décisions impliquent une dérogation temporaire aux critères d'attribution de responsabilité prévus dans le Règlement Dublin²⁶. Pour le reste, les dispositions du Règlement restent applicables.

Le mécanisme de relocalisation en cas de crise proposé par la Commission ne présente pas exactement les mêmes caractéristiques. Au lieu d'opérer en tant que dérogation temporaire aux critères d'attribution du Règlement Dublin, il ferait partie intégrale du Règlement. Il devrait se fonder sur la même base juridique, à savoir l'article 78(2)(e) TFUE, conformément à la procédure législative ordinaire. Il fera donc l'objet de négociations entre le Conseil et le Parlement Européen. Dans son exposé des motifs, la Commission explique l'articulation entre ce mécanisme et les programmes de relocalisation d'urgence fondés sur l'article 78(3) TFUE. Selon elle, ce mécanisme doit être distingué de ces mesures temporaires :

« [il] instaure une méthode de détermination, pendant une période temporaire de crise, de l'Etat membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale présentées dans un Etat membre se trouvant dans une situation de crise, en vue d'assurer une répartition équitable des demandeurs entre les Etats membres en pareille situation et, partant, de faciliter le fonctionnement du système de Dublin même en cas de crise. »²⁷

²³ Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 [instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce](#), JO L 248/80 (ci-après décision du 22 septembre).

²⁴ Voy. Décision du 14 septembre, Cons 1 ainsi que Décision du 22 septembre, Cons 1.

²⁵ Voy. Décision du 14 septembre, Art 13(2) ainsi que Décision du 22 septembre, Art 13(2).

²⁶ Voy. Décision du 14 septembre, Cons 18 ainsi que Décision du 22 septembre, Cons 23.

²⁷ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Exposé des motifs, p.3.

Or, nous estimons que l'exceptionnalité persiste. Le mécanisme n'est pas conçu comme un élément assurant l'équitable partage des responsabilités, d'une façon permanente entre les Etats membres. Comme son nom l'annonce, il ne sera déclenché que dans une situation de crise qui « se caractérise par un afflux important et disproportionné de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides faisant peser de lourdes contraintes sur son régime d'asile »²⁸. La Commission se réserve la possibilité de déclencher ce mécanisme par la voie d'un acte qui déterminera : l'Etat membre qui bénéficiera de la relocalisation ; le nombre de personnes à relocaliser au départ de cet Etat membre ; la répartition de ces personnes entre des Etats membres ainsi que fixera la période d'application du mécanisme de relocalisation dans le cadre de cette crise²⁹. L'exceptionnalité de ce mécanisme est souligné par la Commission même, qui note, en gros caractères gras, qu'elle « s'attache actuellement à dresser un 'bilan de qualité' complet du système de Dublin »,³⁰ en ajoutant que :

« [c]es travaux serviront de base à une éventuelle révision ultérieure du système de Dublin, en particulier en vue de parvenir à une répartition plus équitable des demandeurs d'une protection internationale en Europe en toutes circonstances et non pas uniquement en cas de crise. »³¹

Bénéficiaires du système

Le deuxième point focal de notre analyse sont les 'bénéficiaires' du système de relocalisation. Nous entendons par bénéficiaires les Etats qui profitent des actions de relocalisation, ainsi que les personnes qui sont concernées par le fonctionnement du mécanisme.

Les mesures provisoires visent la Grèce et l'Italie. Puisque le SECA n'est pas doté d'une méthode de calcul de 'partage équitable' de responsabilité, les institutions se sont basées sur les données suivantes afin de les identifier : le nombre des migrants qui sont entrés de manière irrégulière sur leur territoire, et l'augmentation que ce chiffre représente par rapport à la même période de l'année passée, ainsi que le nombre des personnes qui ont demandé une protection internationale, et l'augmentation que ce chiffre représente par rapport à la même période de l'année passée³². Ces calculs ont influencé également la répartition des places entre les deux pays bénéficiaires. Des tendances identiques ont été observées en Hongrie, ce qui a amené la Commission à inclure ce pays dans sa proposition pour le deuxième mécanisme provisoire³³. Or, la Hongrie s'est opposé avec véhémence à l'instauration du mécanisme sur son territoire, alors pour l'instant ces places restent « bloquées ». Après un an, elles seront soit redistribuées entre la Grèce et l'Italie, soit redirigées vers un autre Etat membre qui est confronté à une situation d'urgence³⁴. Plus globalement, les deux décisions laissent ouverte la possibilité de modifier les mécanismes instaurés selon l'évolution de la situation en Grèce et l'Italie, ainsi que d'inclure d'autres Etats dans la liste des bénéficiaires³⁵. Cette construction paraît nécessaire vu que les mécanismes sont statiques,

²⁸ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Article 33bis (1).

²⁹ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Article 33bis (4).

³⁰ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Expos des motifs, p.4.

³¹ Ibid.

³² Voy. Décision du 14 septembre, Conss 10 et 11 ainsi que Décision du 22 septembre, Conss 13 et 14.

³³ Voy. Proposition de la Commission sur des mesures provisoires au profit de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie.

³⁴ Décision du 22 septembre, Art 4(2), (3).

³⁵ Voy. Décision du 14 septembre, Art 1(2) ainsi que Décision du 22 septembre, Art 1(2).

prévoyant un chiffre prédéterminé des bénéficiaires. La proposition par la Commission d'une deuxième décision quelques jours même avant l'adoption officielle de la première par le Conseil, fait la preuve de l'inflexibilité de ce mécanisme à s'adapter aux situations rapidement évolutives.

Dans le cas du mécanisme de crise au sein de Règlement Dublin, la Commission a souligné qu'elle vérifiera :

« si la crise est d'une ampleur telle qu'elle exercerait une pression extrême même sur un régime d'asile bien préparé et fonctionnant dans le respect de tous les éléments pertinents de l'acquis de l'UE en matière d'asile, compte tenu également de la taille de l'Etat membre concerné. »³⁶

Elle prendra en compte les indicateurs suivants : le nombre total de demandeurs d'une protection internationale et d'entrées illégales de ressortissants de pays tiers et d'apatrides au cours des 6 mois précédant l'adoption de l'acte délégué, l'augmentation de ces chiffres par rapport à l'année précédente sur la même période ainsi que le nombre de demandes par habitant dans l'Etat membre bénéficiant de la relocalisation au cours des 18 mois précédents par rapport à la moyenne pour l'Union³⁷. Il s'agira donc d'une appréciation étendue sur deux niveaux : l'ampleur des pressions ainsi que le niveau de préparation de la part de l'Etat membre en question. Ce dernier élément ne figure pas dans les décisions du Conseil.

Les personnes concernées par le fonctionnement du mécanisme peuvent aussi être prises en compte en tant que « bénéficiaires ». Or, puisque leur accord n'est pas préalable à leur soumission à ce processus, elles peuvent également être considérées comme des « personnes relocalisables ». Même s'il s'agit de dérogations temporaires au Règlement Dublin, les personnes ne peuvent jouir du bénéfice de la relocalisation que si elles ont déposé formellement une demande d'asile au sein de l'Etat membre qui profite du mécanisme de relocalisation, et qui aurait été responsable en vertu « des critères Dublin »³⁸.

Avoir déposé une demande d'asile n'est pas le seul prérequis. La possibilité de relocalisation concerne exclusivement un demandeur d'asile ayant un besoin manifeste de protection internationale. Celui-ci est défini comme suit :

« [u]n demandeur possédant une nationalité pour laquelle, selon les dernières moyennes trimestrielles actualisées d'Eurostat disponibles au niveau de l'Union, la part des décisions accordant une protection internationale, parmi les décisions prises en première instance sur des demandes de protection internationale visées au chapitre III de la directive 2013/32/UE, est égale ou supérieure à 75 %. »³⁹

Ce choix, qui est également retenu dans le cadre du mécanisme de relocalisation en cas de crise, a été justifié par la Commission dans un souci d'éviter « que les demandeurs susceptibles de voir leur demande rejetée fassent l'objet d'une relocalisation vers un autre Etat Membre et prolongent ainsi indûment leur séjour dans l'Union »⁴⁰. Cette approche est problématique pour deux raisons principales. Premièrement, comme argumenté par J. Petin : « le risque de distorsion au détriment

³⁶ Voy. Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Article 33*bis* (5).

³⁷ Ibid.

³⁸ Voy. Décision du 14 septembre, Arts 2, 3(1) ainsi que Décision du 22 septembre, Arts 2, 3(1).

³⁹ Voy. Décision du 14 septembre, Art 3(2) ainsi que Décision du 22 septembre, Arts 3(2).

⁴⁰ Voy. Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Cons 7.

d'autres nationalités est donc grand et *in fine* pourrait être préjudiciable à l'égal accès à la protection internationale de tous ceux qui y ont droit »⁴¹. Deuxièmement, ce choix laisse les Etats membres, qui sont submergés par l'arrivée des plusieurs demandeurs d'asile, faire seuls face à des prises de décisions complexes, puisqu'ils doivent traiter des demandes qui révèlent des éléments plus subtils, ainsi que potentiellement d'entreprendre la gestion de retour d'un grand nombre des personnes qui vont voir leur demandes rejetées.

Volontariat et contraintes

La « répartition » au sein de l'Union des bénéficiaires d'une protection internationale envisagé par le Règlement du BEAA est basé sur le principe du « double volontariat »⁴². Afin qu'un transfert puisse avoir lieu, il présuppose un accord entre les Etats membres, ainsi que le consentement du bénéficiaire de la protection internationale concerné. Telle est également la philosophie qui imprègne le Règlement portant création du Fonds « Asile, migration et intégration » pour ce qui est défini comme « transfert de demandeurs et/ou de bénéficiaires d'une protection internationale »⁴³.

Le fait que les mécanismes proposés par la Commission se situent dans le cadre du Règlement Dublin, constituant donc soit des dérogations temporaires, soit des mécanismes structurels du système Dublin afin de faire face à une situation de crise, influence la position du demandeur d'asile. En outre, la détermination de la Commission de promouvoir le principe d'équitable partage des responsabilités, même si cela concerne à ce stade les seules situations exceptionnelles, impose des contraintes aux Etats membres.

i. Demandeurs d'asile

Pour ce qui concerne le demandeur d'asile, les décisions du Conseil envisagent : un droit d'être informé dans une langue qu'il comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend, de la procédure de relocalisation ; le respect du principe de l'unité familiale, i.e. que les membres de la famille soient relocalisés vers le territoire du même Etat membre ; l'obligation pour l'Etat de notifier par écrit à l'intéressé la décision de relocalisation le concernant⁴⁴. Son consentement n'est pas nécessaire, puisque le consentement du demandeur d'asile n'est pas non plus demandé afin d'opérationnaliser une procédure Dublin.

Le seul indice que les préférences du demandeur d'asile, ou ces liens avec un Etat membre particulier doivent être pris en compte, apparaît dans un considérant où il est noté qu' :

« il convient de tenir particulièrement compte des qualifications et des caractéristiques spécifiques des demandeurs concernés, telles que leurs compétences linguistiques, ainsi que d'autres indications

⁴¹ J. PETIN, *Crise Migratoire en Méditerranée : Le droit européen de l'asile et la solidarité remis en question*, Note-1/19 (Terra Nova 2015), p.12.

⁴² Voy. Règlement BEAA, Art 5.

⁴³ Voy. Règlement (UE) No 516/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions no 573/2007/CE et no 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil, Art 7(2). Notamment cette disposition prévoit que: « [c]es opérations sont effectuées avec le consentement des personnes concernées au départ de l'Etat membre qui leur a accordé une protection internationale ou qui est responsable de l'examen de leur demande, vers un autre Etat membre intéressé dans lequel une protection équivalente leur sera accordée ou dans lequel leur demande de protection internationale sera examinée ».

⁴⁴ Voy. Décision du 14 septembre, Art 6(1)-(4) ainsi que Décision du 22 septembre, Art 6(1)-(4).

personnelles fondées sur des liens familiaux, culturels ou sociaux dont l'existence est prouvée qui pourraient favoriser leur intégration dans l'Etat membre de relocalisation .»⁴⁵

Le même considérant relève que : « [d]ans le cas de demandeurs particulièrement vulnérables, il convient de tenir compte de la capacité de l'Etat membre de relocalisation à fournir une aide appropriée à ces demandeurs »⁴⁶. Un autre considérant indique plus globalement que « [l]orsqu'il est décidé quels demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale devraient faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce, la priorité devrait être accordée aux demandeurs vulnérables ». Ces considérants fixent donc des « lignes directrices » pour les Etats membres. Or, les décisions ne prévoient pas un recours contre une décision qui ne prend pas en compte ces éléments. Le seul recours qui est ouvert aux demandeurs qui sont « relocalisables » est un « recours effectif contre la décision de relocalisation, conformément au règlement (UE) n° 604/2013, et ce aux seules fins du respect de leurs droits fondamentaux »⁴⁷. S. Peers avance que, vu que les deux décisions désignent les personnes vulnérables comme « catégorie prioritaire », si la Grèce ou l'Italie devaient donner la priorité à des personnes qui *ne sont pas* vulnérables, alors les personnes vulnérables pourraient demander à être relocalisées⁴⁸.

La proposition de la Commission est basée sur les mêmes principes : priorité pour les personnes vulnérables⁴⁹ ; lignes directrices soulignant qu'il « il convient de tenir particulièrement compte des qualifications et caractéristiques propres aux demandeurs concernés »⁵⁰ mais sans possibilité pour les demandeurs de revendiquer leurs préférences sur la base d'un de ces facteurs; pas de nécessité pour les demandeurs d'asile qui sont relocalisables de consentir à leur transfert.

ii. Etats membres

Dans sa proposition relative au premier mécanisme, la Commission a envisagé une distribution des demandeurs d'asile sur la base des quotas obligatoires⁵¹. Or, les Etats membres ont rejeté cette logique et ont entrepris des engagements volontaires de relocalisation. Procédant de cette façon, les Etats membres⁵² ne sont parvenus qu'à arriver au nombre de 32.256 personnes dans un premier temps, au lieu de 40.000, et se sont donnés jusqu'à décembre 2015 pour atteindre le but de 40.000. Au vu de ce résultat décevant, la Commission a insisté dans son deuxième proposition sur la nécessité d'un système des quotas obligatoires. Nonobstant l'opposition de 4 Etats membres qui ont voté contre, à savoir la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la République Tchèque, cette approche a rassemblé une majorité qualifiée au sein du Conseil. La distribution exacte est élaborée

⁴⁵ Voy. Décision du 14 septembre, Cons 28. La même construction est reprise dans la Décision du 22 septembre mais quelque peu renforcée, à savoir Cons 34 ajoute que « [l']intégration de demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale dans la société d'accueil constitue la pierre angulaire du bon fonctionnement du régime d'asile européen commun ».

⁴⁶ Voy. Décision du 14 septembre, Cons 28 ainsi que Décision du 22 septembre, Cons 34.

⁴⁷ Voy. Décision du 14 septembre, Cons 30 ainsi que Décision du 22 septembre, Cons 35.

⁴⁸ S. PEERS, « [Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy](#) », in *EU Law Analysis*, 24 September 2015.

⁴⁹ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Article 33bis (5), Cons 13.

⁵⁰ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Cons 14.

⁵¹ Voy. Proposition de la Commission sur des mesures provisoires au profit de l'Italie et de la Grèce.

⁵² Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés à la Décision, ni soumis à son application ; voy. Décision du 14 septembre, Cons 39 et 40.

dans une annexe de la Décision. Il en résulte que les Etats membres⁵³ sont contraints à participer à la relocalisation d'un nombre précis de demandeurs d'asile. Dans des circonstances exceptionnelles, la Commission peut autoriser la suspension temporaire de la relocalisation de demandeurs dans une proportion pouvant atteindre 30 % du contingent de demandeurs attribué à l'Etat membre concerné⁵⁴. Néanmoins, afin d'arriver à ce résultat l'Etat membre doit invoquer « des motifs dûment justifiés compatibles avec les valeurs fondamentales de l'Union consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne »⁵⁵. Dans cet esprit, le Conseil envisage par exemple « une situation caractérisée par un afflux soudain et massif de ressortissants de pays tiers », comme circonstance exceptionnelle. Une résistance d'ordre idéologique ou politique aux mesures ne suffira pas.

Cette logique d'une distribution obligatoire sur la base d'une clé de répartition est également suivie dans la proposition de la Commission pour le mécanisme en cas de crise⁵⁶. La principale différence entre la Décision du Conseil du 22 septembre et la proposition de la Commission pour le mécanisme dit permanent est qu'en cas d'incapacité d'un Etat membre de participer, totalement ou partiellement, à la relocalisation de demandeurs, il doit contribuer financièrement au budget de l'Union d'un montant équivalant à 0,002 % du PIB⁵⁷. Cette proposition a été faite par la Commission également dans le cadre du seconde Décision, mais n'a pas été retenue par le Conseil⁵⁸.

Outre le nombre général de demandeurs qu'un Etat doit accepter et la méthode avec laquelle ce nombre est fixé, les trois mesures législatives ne prévoient la possibilité pour un Etat de refuser de relocaliser un demandeur spécifique qu'exceptionnellement. Notamment, ceci est possible « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer que celui-ci représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public sur leur territoire ou lorsqu'il existe des motifs sérieux d'appliquer les dispositions relatives à l'exclusion »⁵⁹. Même si on peut comprendre la logique d'une telle disposition qui est de renforcer l'acceptation des mesures par la majorité des Etats membres, on ne peut que constater qu'encore une fois les Etats membres frontaliers sont considérés comme « dépôts » pour des demandeurs non-souhaités.

C. Conclusions

Globalement, ces mesures législatives constituent un sincère effort de résoudre le manque de « juste répartition » dans la distribution des responsabilités au sein du SECA et démontrent la détermination ainsi que le dynamisme du nouveau cabinet. Néanmoins, leur construction est truffée des faiblesses. Il nous semble qu'un des défauts principaux est l'exceptionnalité. L'instauration des « mesures temporaires » et des « mécanismes de crise » suppose que la situation actuelle est principalement liée à des pressions exceptionnelles et à des besoins urgents. L'enjeu

⁵³ Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés à la Décision, ni soumis à son application ; voy. Décision du 22 septembre, Cons 46,47 et 49.

⁵⁴ Voy. Décision du 22 septembre, Cons 27.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise.

⁵⁷ Proposition sur un mécanisme de relocalisation en cas de crise, Article 33ter (2).

⁵⁸ Voy. Proposition de la Commission sur des mesures provisoires au profit de l'Italie et de la Grèce.

⁵⁹ Voy. Décision du 14 septembre, Art 5(7) ainsi que Décision du 22 septembre, Art 7(3).

véritable qui serait d'arriver à un partage de responsabilités équitable au sein de SECA est à nouveau repoussé. Le système a besoin d'un mécanisme permanent, dans le vrai sens du mot, de distribution des responsabilités. Un tel mécanisme doit être articulé, contrairement aux mesures actuelles, d'une manière qui ne manifeste pas une méfiance ni à l'encontre des Etats membres, ni à l'encontre des demandeurs d'asile⁶⁰. Pour ce qui concerne ces derniers, il est temps que les mesures législatives les concernant prennent sérieusement en compte leur agentivité ainsi que leur profil individuel. Un mécanisme crédible de redistribution des personnes doit au moins leur accorder l'opportunité d'être entendus, c'est-à-dire d'exprimer leurs préférences et de les justifier. Les informations concernant les liens familiaux et privés ainsi que les vulnérabilités individuelles doivent par la suite être efficacement prises en compte par les autorités nationales⁶¹. Pour ce qui concerne les Etats membres, la répartition équitable n'est pas un don, mais une condition *sine qua non* pour le fonctionnement du SECA. Seul un mécanisme qui prenne en compte leur investissement dans toutes les phases qui sont étroitement liées (contrôle des frontières extérieures, accueil, traitement des demandes d'asile et intégration) a vocation à arriver à ce résultat. Les prochaines initiatives des institutions montreront si elles peuvent répondre à ces véritables enjeux.

L.T. & P.DB.

D. Pour en savoir plus

Législation :

- Commission Européenne, [Proposition de décision du conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, COM\(2015\) 286 final, 27 mai 2015](#) ;
- Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 [instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239/146](#) ;
- Commission Européenne, [Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie, COM\(2015\)451 final, 9 septembre 2015 \(seulement disponible en anglais\)](#) ;
- Commission Européenne, [Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement \(UE\) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM\(2015\) 450 final, 9 septembre 2015](#) ;

[Décision \(UE\) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248/80.](#)

⁶⁰ Pour une critique du mécanisme de relocalisation d'urgence actuel sur cette optique voy. H. Labayle, « [La politique européenne d'asile : strange fruit ? \(III, fin\)](#) », in *Réseau universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSI)*, 13 septembre 2015.

⁶¹ S. CARRERA et E. GUILD argument également en ce sens ; voy. S. CARRERA & E. GUILD, « [Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU](#) » (CEPS 2015), p. 12.

Documents de politique :

- Commission Européenne, [Un agenda européen en matière de migration](#), COM(2015) 240 final, 13 mai 2015 ;
- Commission Européenne, Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2015) 490 final.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. n°30696/09 ;
- C.J.U.E., 21 décembre 2011, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department et M. E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865.

Doctrine et opinions :

- P. DE BRUYCKER & L. TSOURDI, « Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension », in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER & F. MAIANI (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (à paraître, Brill/Martinus Nijhoff 2016)
- S. CARRERA & E. GUILD, « [Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU](#) » (CEPS 2015)
- E. COLLET, « [Commentary : The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction](#) » (MPI Europe 2015)
- H. LABAYLE, « [La politique européenne d'asile : strange fruit ? \(III, fin\)](#) », in *Réseau universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ)*, 13 septembre 2015
- Y. PASCOUUAU, « [Heads buried in the sand : member states block solutions to the refugee crisis](#) » (EPC 2015)
- S. PEERS, « [Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy](#) », in *EU Law Analysis*, 24 September 2015
- J. PETIN, *Crise Migratoire en Méditerranée : Le droit européen de l'asile et la solidarité remis en question*, Note-1/19 (Terra Nova 2015)

Pour citer cette note : L. TSOURDI & P. DE BRUYCKER, « Relocalisation: une réponse adéquate face à la crise de l'asile ? Note d'analyse », *Newsletter EDEM*, septembre 2015.