

La Grèce, laboratoire de la politique européenne d'asile

Maria Gkegka



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/19494>

DOI : [10.4000/revdh.19494](https://doi.org/10.4000/revdh.19494)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Maria Gkegka, « La Grèce, laboratoire de la politique européenne d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 25 | 2024, mis en ligne le 15 février 2024, consulté le 31 octobre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/19494> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.19494>

Ce document a été généré automatiquement le 31 octobre 2024.

Le texte et les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés), sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

La Grèce, laboratoire de la politique européenne d'asile

Maria Gkegka

- 1 Dans un contexte souvent appréhendé au prisme de la « crise de l'asile », la Grèce est devenue le théâtre de l'application d'une série de mesures d'urgence, qui ont en commun de refléter une puissante rationalité de contrôle migratoire. Si chacun peut s'accorder sur l'idée qu'une situation exceptionnelle appelle des réponses exceptionnelles, il est intéressant de relever que ces mesures tendent néanmoins à se généraliser à l'échelle européenne. La dérogation s'enracine dans le temps et l'espace, de sorte que l'Union européenne (UE) se trouve « emmurée »¹ dans une approche marquée du double sceau de la fermeture et de la sécurité qui interroge.
- 2 Introduire cette thématique suppose un rapide retour à la question de l'harmonisation européenne. Depuis le tournant du XXI^e siècle, l'UE assume le défi d'une harmonisation des cadres juridiques nationaux en vue de la création d'un régime d'asile européen commun et, ce faisant, endosse un rôle nouveau dans la garantie du droit d'asile. L'afflux de ressortissants de pays tiers sur le territoire de certains États membres – notamment pendant les années 2015-2016 – a pourtant mis au jour des « écueils »² survenant dans le processus de l'harmonisation.
- 3 Tout observateur pourrait s'accorder sur le fait que l'harmonisation recherchée entre les États membres n'a pas entraîné un partage équitable des demandes d'asile. L'aveu des autorités européennes que le système actuel « ne fonctionne plus »³ est retentissant. Le règlement Dublin III⁴ et le critère désignant comme responsable de l'examen de la demande l'État membre dont les frontières ont été franchies en premier par l'individu aboutissent à des déséquilibres en défaveur des États situés aux frontières extérieures de l'UE. Le cas de la Grèce se signale à cet égard : en raison de l'effet « centrifuge »⁵ de ce mécanisme, au cours de l'année 2015 environ 868 000 ressortissants de pays tiers ont rejoint le territoire grec⁶, ce qui a généré une crise humanitaire. Des défaillances systémiques ont été constatées, allant de la longueur excessive des délais d'instruction au déficit d'avocats ou d'interprètes, l'insuffisance des capacités d'accueil, ou bien encore aux obstacles dans l'accès au juge.

- 4 Les autorités européennes ont entrepris d'y faire face en préconisant des mesures d'urgence, dérogatoires et temporaires, dont la dimension restrictive pour les droits et libertés et l'État de droit s'est révélée prégnante. Un parallèle gagne à être établi avec les réponses apportées à de communes difficultés rencontrées par d'autres États membres ultérieurement. Des mesures identiques ou similaires s'y sont appliquées et pourraient encore s'étendre au sein de l'Union à la faveur d'une impulsion donnée par les nouveaux instruments qui composent le Pacte sur la migration et l'asile. Il est dès lors tentant d'appréhender la Grèce comme un laboratoire pour la politique européenne d'asile.
- 5 Plusieurs critères associés à la notion de *laboratoire* dans la pensée juridique permettent de s'engager sur cette voie : d'abord l'usage de règles, techniques, dispositifs spécifiques, qui dérogent à un droit applicable en principe ; puis leur extension, voire leur généralisation à d'autres ordres juridiques et territoires⁷. À la lueur de ces éléments et à défaut d'être le seul État confronté à un afflux de migrants et demandeurs d'asile⁸, la Grèce peut être envisagée comme un cadre juridique et spatial expérimental qui a concentré de façon paradigmatique les enjeux depuis le milieu de la dernière décennie. Il convient certes de relever qu'un tel objectif d'expérimentation n'est pas affirmé nettement, poursuivi officiellement. Les rapports de causalité entre l'usage de procédés exceptionnels dans le cadre hellénique et leur expansion au sein de l'Union ne sont guère explicités. La perspective ici retenue consiste plutôt à appréhender la Grèce comme une forme de laboratoire « qui ne dit pas son nom »⁹.
- 6 Quand l'exception se normalise au point d'acquérir une certaine permanence¹⁰, de nombreuses questions affluent. Les fondements de la généralisation des procédés, ses fonctions ainsi que ses effets retiennent légitimement l'attention du chercheur. Révélateur des orientations que prend actuellement la politique européenne d'asile, le phénomène ne peut être anodin. Il expose l'asile au risque d'un état d'exception permanent et met à la fois en jeu la réalisation de l'État de droit comme modèle constitutif de l'identité de l'Union. Le sujet appelle dès lors une clarification d'ensemble. À cette fin, l'accent doit être mis sur le double glissement qui dévoile l'émergence d'un laboratoire – du principe à l'exception, de la spécificité à la généralisation – et qui permet d'observer comment l'Union a affirmé dans le contexte grec une capacité d'action dans l'urgence (I), avant de promouvoir un mode d'action en passe de se pérenniser (II).

I-L'affirmation d'une capacité d'action dans l'urgence : du principe à l'exception

- 7 Au nom d'une urgence tenant à des facteurs conjoncturels, les autorités européennes se sont employées à affirmer une capacité de gestion de la situation en Grèce. Elles ont prôné une approche consistant à déroger aux dispositifs appliqués dans les autres États membres, indissociable d'une logique de restriction des droits (A) et de fragilisation de l'État de droit (B).

A-Une restriction des droits et libertés

- 8 Des droits et libertés sont conférés à tous les demandeurs d'asile par le droit de l'UE, notamment le droit à l'examen de leur demande, la liberté de mouvement, le droit à des conditions matérielles d'accueil¹¹ (1). Leur réalisation en Grèce a pourtant été l'objet d'aménagements décisifs (2).

1-Des entraves à l'examen de la demande d'asile

- 9 Un premier type de « remède » que les autorités européennes ont arrêté pour pallier la « crise » réside dans la coopération de l'UE avec des États tiers. L'Union a précisément initié avec la Turquie, principal pays de transit des migrants et demandeurs d'asile ayant gagné le sol européen au cours de l'année 2015, un partenariat. Celui-ci s'est matérialisé par un « plan d'action commun », dans le sillage duquel a été conclu le fameux accord du 18 mars 2016¹².
- 10 Parmi les engagements réciproques pris, figure l'apport par l'Union d'une aide financière à la Turquie, et l'action par cet État à lutter contre les réseaux de passeurs et à endiguer l'arrivée irrégulière des ressortissants de pays tiers sur le territoire européen. L'accord de 2016 a prévu, en outre, de faciliter l'exécution des éloignements des migrants irréguliers et demandeurs d'asile depuis la Grèce vers la Turquie. Cela supposait que le législateur grec inscrive les notions de « premier pays d'asile »¹³ et de « pays tiers sûr »¹⁴ dans le droit national¹⁵. Sur cette base, les autorités compétentes peuvent depuis rejeter certaines demandes de protection comme irrecevables et procéder au renvoi des demandeurs d'asile déboutés vers la Turquie. De nombreuses voix se sont élevées cependant pour pointer les travers de cet accord sur le plan à la fois légal et moral. L'application de ces notions conduit pour l'essentiel à refermer les voies d'une protection au sein de l'Union, cela alors que la qualification de la Turquie comme « pays tiers sûr » a été vigoureusement discutée du fait d'une détérioration de la démocratie, de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux¹⁶.
- 11 Un autre type de remède recommandé tient à l'instauration de procédures d'asile accélérées. Le législateur grec a aménagé une procédure à la frontière qu'il a assortie de dérogations supplémentaires en cas d'arrivées massives de ressortissants de pays tiers. Il est notamment prévu que l'examen se réalise de manière extrêmement accélérée, et que l'enregistrement des demandes, l'exécution des décisions et la réception des recours puissent être effectués par le personnel de la police ou des forces armées. Au regard de la grande célérité recherchée et d'une impartialité des agents qui peut être sujette à débats, on peut déceler là encore une source de restriction pour l'asile. Le traitement des demandes s'accomplit suivant des modalités qui accroissent les difficultés pour les intéressés à réunir des éléments de preuve et obèrent leurs chances de convaincre du bien-fondé de leur demande¹⁷.
- 12 Au-delà des déclarations officielles, les mesures arrêtées confirment que le parcours des demandeurs d'asile est jalonné d'obstacles entravant la possibilité de bénéficier de l'asile ou même de solliciter cette protection au sein de l'Union. Davantage qu'une protection des droits, on voit poindre une logique sous-jacente « d'externalisation du traitement des demandes d'asile »¹⁸, de fortification des frontières extérieures de l'UE,

ou encore de maintien des migrants et demandeurs d'asile aux bordures de l'Union¹⁹, ce qui s'est matérialisé par la création de structures spécialisées sur le sol grec.

2-Des mesures limitatives de liberté

- 13 Emblématique de la gestion de la situation, un dispositif spécifique conçu par les autorités européennes a été mis en place : les centres de crise dits aussi « *hotspots* ». À l'appel de la Commission européenne²⁰, le législateur grec a prévu que l'entrée irrégulière des ressortissants de pays tiers sur le territoire entraîne de manière automatique leur transfert dans un tel centre²¹. À quelques réserves près, tous sont soumis à des restrictions de mouvement afin qu'ils demeurent à la disposition des autorités pour l'accomplissement des procédures d'identification et d'enregistrement. Tel est notamment le cas sur les îles grecques. Quand ces centres sont « ouverts », la liberté de mouvement des individus se trouve d'ordinaire restreinte au territoire des îles. Quand ces centres sont « fermés », ils ne sont pas autorisés à quitter leur enceinte²². Bien que la liberté soit le principe et sa restriction l'exception, il convient de constater une inversion des logiques au détriment des individus.
- 14 Originellement revêtu d'une dimension temporaire²³, ce dispositif a été ancré dans la réalité grecque. L'enfermement en devient la clé de voûte, avec des effets qui interrogent. L'importance de la pérennisation des *hotspots* peut s'apprécier à l'aune de leur fonctionnement. Deux remarques peuvent être formulées à cet égard.
- 15 D'une part, l'efficacité de ce type de structures est mal établie. L'objectif officiel des *hotspots* consiste à « enregistrer, filtrer et interroger les migrants rapidement, à mener à bien les procédures d'asile et à coordonner les opérations de retour »²⁴, mais tant la lenteur de ces processus que la mise en échec des éloignements des personnes révèlent une certaine inopérance du dispositif²⁵. D'autre part, la restriction des droits et libertés est amplifiée en pratique. La loi grecque prévoit un transfert des demandeurs d'asile vers des « structures d'hébergement appropriées » ; leur enfermement doit être d'une durée maximum de 25 jours, sous réserve de l'édition d'une décision de rétention²⁶. Or, malgré cet encadrement, le fonctionnement des *hotspots* dans les faits est caractérisé par des retards dans la réalisation de tels transferts, voire la non-exécution des transferts, parfois sanctionnés par les juges grecs²⁷. Il est aussi caractérisé par une surpopulation induisant des conditions de vie qui, bien que présumées « dignes » par la loi, sont souvent décrites comme très difficiles et ont fait l'objet de nombreuses et vigoureuses critiques²⁸ : ces centres conduiraient à « désujettiser [les individus] qu'ils enferment »²⁹. Le « camp de Mória » par exemple, le plus connu, accueillait plus de 18 000 personnes en février 2020 selon le HCR, pour une capacité de 2 200, avant d'être détruit par un incendie.
- 16 Entraves à l'octroi de l'asile, enfermement banalisé, éloignements simplifiés sont des procédés visant à remédier à la « crise », mais ils concourent tout bonnement à vider la protection de sa substance. Regardé comme une stratégie de « dissuasion »³⁰ ou d'« évitement »³¹ des migrants et demandeurs d'asile, le choix des autorités de privilégier de telles mesures est d'autant plus notable que d'autres, plus protectrices, étaient envisageables³². La directive 2001/55/CE, par exemple, a été spécialement adoptée pour établir « des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées »³³. Les personnes fuyant la guerre en Syrie pendant les années 2015-2016 n'ont toutefois pas pu bénéficier de cette protection. Le déclenchement de ce mécanisme n'a été décidé qu'en 2022 pour

organiser l'accueil des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, induisant des garanties avantageuses en termes de séjour, d'accès au travail, de soins, ou encore d'éducation³⁴. La perception d'un contraste mal justifié dans le traitement différencié des demandeurs d'asile a conduit les ONGs à déplorer un système inégalitaire, qui traduirait un « deux poids deux mesures ».

B-Une fragilisation de l'État de droit

- 17 Dans la continuité des traditions libérales, le Préambule de la Charte des droits fondamentaux prévoit que « l'Union (...) repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ». L'idée que « le pouvoir doit arrêter le pouvoir » rend essentielle l'existence de contre-pouvoirs pour la réalisation de l'État de droit. Ce dernier apparaît pourtant fragilisé par deux tendances de l'action européenne dans le contexte grec : une mise à l'écart du Parlement européen (1) et un affaiblissement du pouvoir juridictionnel (2).

1-Une mise à l'écart du Parlement européen

- 18 La gestion de la « crise » s'est accompagnée d'une montée en puissance du pouvoir exécutif de l'Union. Les solutions à apporter l'ont été principalement, si ce n'est exclusivement par le Conseil, le Conseil européen et la Commission européenne qui se sont attribués en vertu de l'urgence un quasi-monopole d'action.
- 19 La conclusion de l'accord entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016 en atteste, cet instrument étant le fruit d'un processus original. D'après le Traité sur le fonctionnement de l'UE, il est établi que la conclusion d'accords en matière migratoire requiert la consultation, voire l'approbation du Parlement européen (art. 218 § 6). Pourtant l'accord en question, scellé par une « Déclaration » conjointe, est issu de négociations confidentielles entre les dirigeants turcs et le seul Conseil européen. Cette émancipation vis-à-vis des principes établis aboutit, comme le relève Mauro Gatti, à une significative marginalisation du Parlement européen³⁵.
- 20 Le dispositif des *hotspots* le confirme. En dépit des garanties aménagées par le Traité, qui confère au Parlement un pouvoir de codécision et prévoit dans les situations « d'urgence » sa consultation (art. 77, 78 et 79 TFUE), tout se passe comme si la déclaration d'une « crise » devait entraîner *ipso facto* un renoncement à l'intervention du pouvoir législatif pour permettre au pouvoir exécutif d'œuvrer avec une latitude maximale. L'instauration des *hotspots* trouve son origine non dans un acte législatif du Parlement mais dans la communication de la Commission de mai 2015³⁶. Le mois suivant un autre organe exécutif, le Conseil européen a soutenu la création de ces centres, dont l'installation effective procédait de cette seule assise³⁷. Force est de conclure à l'effacement du Parlement européen, à la faveur de processus décisionnels informels dont l'opacité tranche avec les répercussions majeures de ce dispositif sur la vie des personnes.

2-Un affaiblissement du contre-pouvoir juridictionnel

- 21 Le recours par le pouvoir exécutif à des textes de nature ambiguë a, de surcroît, contribué à soustraire l'action européenne au contrôle juridictionnel. Qu'il s'agisse du

juge européen ou national, ce type de contrôle s'est avéré un contre-pouvoir tout relatif face à une action d'urgence déployée sur la base d'un cadre juridique nébuleux.

- 22 En particulier, l'accord entre l'UE et la Turquie se présente formellement comme une Déclaration énoncée par un simple communiqué de presse du Conseil européen³⁸. Les observateurs ont rapidement entrepris de souligner la nature équivoque de cet acte mal identifié³⁹. Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits de l'homme des migrants, M. François Crépeau a mis en avant qu'il s'agit d'un accord politique dépourvu de portée juridique⁴⁰. Il est aujourd'hui acquis que l'accord se range parmi les instruments de « droit souple », nature qui le rend difficilement contestable devant les juges, lui conférant une sorte d'« immunité juridictionnelle »⁴¹. Saisi de requêtes déposées par plusieurs migrants exposés à un renvoi en Turquie, le Tribunal de l'UE a en effet relevé son incompétence pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre l'accord⁴². De même, la Cour de justice s'est prononcée à son tour en se gardant d'exercer un contrôle de ce texte⁴³. Si l'on déplace la perspective contentieuse au niveau étatique, les juridictions nationales n'en ont pas non plus entravé l'application. Le Conseil d'État grec a confirmé quant à lui la reconnaissance pour la Turquie de la qualité de « pays tiers sûr »⁴⁴.
- 23 Le dispositif des *hotspots* fait resurgir la même problématique. Comme relevé plus haut, aussi étonnant que cela puisse paraître ce dispositif ne reposait pas sur un fondement législatif du droit de l'UE. Il a seulement été visé de façon informelle par la Commission dans diverses recommandations et communications⁴⁵, ce qui compliquait de nouveau la contestation devant le juge⁴⁶.
- 24 La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à apprécier le fonctionnement des *hotspots*, par l'examen de violations alléguées des articles 3 et 5 de la CESDH, sans néanmoins que la nature ambiguë de ces structures l'ait « spécialement alert[ée] »⁴⁷. Dans l'affaire *J.R. c. Grèce*⁴⁸, tranchée en janvier 2018, elle a estimé que la Grèce a connu une augmentation « brutale des flux migratoires » et admis l'existence d'une « situation exceptionnelle » liée à la « surcharge subie par les structures d'accueil et d'identification »⁴⁹. En 2019, la Cour a confirmé à nouveau la compatibilité des conditions de vie des personnes présentes dans les *hotspots* grecs avec les exigences de l'article 3 de la CESDH⁵⁰. Au cours de l'année 2023 en revanche, elle est parvenue au constat de violations de cette disposition en raison du défaut de prise en charge de besoins de soins spécifiques des femmes enceintes⁵¹, en s'appuyant sur le témoignage du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui rapportait pour ces centres l'existence de « conditions de vie épouvantables de milliers d'êtres humains »⁵².
- 25 Aux confins du territoire de l'Union, l'usage de procédés dérogatoires semble voué à repousser les individus dans les interstices du droit et des droits⁵³, les contre-pouvoirs n'entravant guère le développement des restrictions apportées. En écho aux réflexions sur les « Hommes en trop » de Hannah Arendt⁵⁴, la sentence selon laquelle migrants et demandeurs d'asile « sont en trop au sens où ils sont trop nombreux, où on n'en veut pas chez soi »⁵⁵, éclaire d'une lumière crue l'action menée en Grèce. Érigé en un rempart pour l'Europe et un lieu d'expérimentation juridique, cet État tend aujourd'hui à devenir un cas paradigmatique, berceau d'un mode d'action en train de se pérenniser.

II-La promotion d'un mode d'action pérenne : de la singularité à la généralisation

- 26 Pour surmonter la « crise », une palette de mesures d'exception a été retenue en Grèce. Initialement ou principalement appliquées dans ce contexte, elles sont en voie d'extension au sein de l'Union et pourraient acquérir une place centrale dans le système européen d'asile. De façon rampante et implicite, on assiste à un glissement de la gestion d'une situation d'urgence à la promotion d'un mode d'action pérenne dont les étapes (A) et les facteurs doivent être éclaircis (B).

A-Les étapes d'une généralisation

- 27 À l'analyse, deux mouvements parallèles se dégagent. Le premier tient à une extension de la mise en œuvre de procédés censés être temporaires et dérogatoires au sein d'autres États membres confrontés à des situations d'urgence (A). Le second tient à une diffusion plus ample amorcée au sein de l'Union, de laquelle perce une véritable institutionnalisation en droit de l'UE (B).

1-Une extension spatiale partielle

- 28 L'extension en cause se réalise à différents degrés, sous diverses formes. Un regard comparatif permet d'observer pour plusieurs États membres l'application de dispositifs identiques ou similaires à ceux exploités en Grèce. Là encore, le Parlement européen a été mis à l'écart à la faveur d'une montée en puissance du pouvoir exécutif de l'Union.
- 29 Des procédés d'urgence ont été mis en place pour répondre en 2021 à la situation survenue aux frontières de l'UE avec la Biélorussie. Face aux difficultés rencontrées en fait de surveillance et d'accueil par les États membres limitrophes – Lettonie, Lituanie et Pologne – les autorités européennes ont trouvé une nouvelle opportunité, comme l'a noté Marc Blanquet, « de prouver que ce genre de problème se gère plus aisément de manière collective par un continent de 500 millions d'habitants que par un État de façon isolée »⁵⁶. Le 1^{er} décembre 2021, le Conseil européen a élaboré un programme d'action censé constituer une solution adaptée⁵⁷. Différentes mesures devaient être prises qui font écho à celles auparavant établies pour la Grèce, restrictives pour les droits et libertés des demandeurs d'asile. On retrouve notamment la proposition d'une procédure d'asile aux frontières induisant l'examen des demandes dans une grande célérité, ou celle d'appliquer des procédures d'éloignement simplifiées et plus diligentes⁵⁸.
- 30 Au cours de l'année 2023, l'Italie a déclaré à son tour l'état d'urgence pour des motifs migratoires. Sur la base de l'idée que « l'immigration est un défi européen », la Commission a adopté pour cet État un Plan d'urgence⁵⁹ qui converge avec certaines mesures mises en œuvre en Grèce. Le plan arrêté s'appuie en particulier sur l'application du protocole d'accord UE-Tunisie. Celui-ci prévoit, à l'instar de l'accord UE-Turquie, un soutien dans le contrôle migratoire – pour lutter contre les réseaux de passeurs, renforcer la gestion des frontières et accélérer les éloignements – sous la forme de l'attribution par l'UE d'une aide financière conséquente. Outre ce procédé, l'Italie dispose également de *hotspots*. Ils ont été créés en 2015 à l'appel de la Commission européenne et ont été pérennisés depuis. À l'image des *hotspots* grecs, ces

centres n'échappent pas à des dysfonctionnements. Souvent saturés et à l'origine de conditions de vie contestées sous l'angle du respect des droits fondamentaux, ainsi que les acteurs de protection des droits le déplorent⁶⁰, ils constituent l'illustration la plus manifeste que les réponses visant à remédier aux « crises » sont insuffisantes.

2-Vers une diffusion au sein de l'Union

- 31 En prenant acte de l'inadaptation du système d'asile européen en vigueur à l'épreuve des « crises »⁶¹, les autorités européennes ont initié une révision en profondeur. En dépit de cet élan d'innovation, les mesures d'exception étudiées devraient être généralisées au sein de l'Union si les textes d'ores et déjà proposés dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile venaient à être adoptés⁶².
- 32 Tout d'abord, un règlement est dédié à l'établissement d'un « filtrage »⁶³ des ressortissants de pays tiers pour tous les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE. Il s'agit d'opérer des contrôles d'identité, de santé et de sécurité à leur arrivée en vue de procéder à une orientation rapide, alternativement, vers la procédure d'asile, la procédure de retour ou le refus de l'entrée. Le règlement proposé en remplacement de la directive « Procédure »⁶⁴ prévoit que, suite au filtrage et si l'individu n'a pas été autorisé à entrer sur le territoire, l'État membre peut examiner sa demande d'asile dans le cadre d'une procédure à la frontière⁶⁵. Le rejet de la demande entraînerait possiblement un placement en rétention ou son prolongement, suivi de l'exécution d'un éloignement. On discerne alors la logique sous-tendant les hotspots grecs, qui revient à trier les personnes tout en les maintenant aux frontières de l'UE, pour empêcher leur entrée sur le territoire européen. Le constat est de nature à nourrir un certain scepticisme. Le mode de fonctionnement de ces centres est caractérisé par la longueur des démarches et la violation endémique des droits fondamentaux⁶⁶, tandis que la procédure à la frontière tend à amoindrir significativement les garanties *de jure* et *de facto* dans l'examen de la demande d'asile.
- 33 Le règlement « Procédure » prévoit également de généraliser l'application de la notion « pays tiers sûr » en la rendant désormais obligatoire à tous les États membres par l'établissement d'une liste commune⁶⁷. Cette notion se rapporte à un État où le demandeur n'a « à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté » et peut y « bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève ». Sa mise en œuvre suppose l'existence d'un lien de connexion entre le demandeur et l'État tiers concerné, sur la base duquel il apparaît raisonnable que le demandeur puisse s'y rendre. L'inscription d'un État donné sur une telle liste rendrait partant possible le renvoi du demandeur d'asile vers ce « pays tiers sûr », en substituant en quelque sorte à l'examen des craintes qu'il fait valoir dans l'État d'origine celui de l'itinéraire suivi et des modalités de protection dans l'État par lequel il a pu transiter⁶⁸. On retrouve ici les mêmes réserves que le recours à cette notion a suscitées dans le contexte grec, en ce qu'elle a tendance à générer des inefficacités procédurales et à reporter la responsabilité de l'examen des demandes vers des États tiers, dont le système est moins protecteur⁶⁹. Les incidences seraient donc considérables pour les personnes, surtout dans la mesure où les États membres pourraient être tentés d'instrumentaliser cette notion, en l'appliquant aux situations individuelles de façon automatique⁷⁰.
- 34 D'une véritable consécration de la logique de crise déployée en Grèce, atteste spécialement le nouveau règlement proposé « visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile »⁷¹. Son

adoption permettrait à n'importe quel État membre dans une telle situation, ou exposé à ce risque, de mettre en place une série de mesures dérogatoires parmi lesquelles figurent la suspension de l'enregistrement des demandes d'asile et l'élargissement des motifs susceptibles d'enclencher la procédure à la frontière, afin d'accorder à l'État concerné une plus grande « souplesse »⁷². La référence à la « crise » retient ici l'attention. D'après le texte européen, la notion renvoie à une « situation exceptionnelle d'afflux massif » d'étrangers qui rendrait « non fonctionnel le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État en jeu » et pourrait avoir de « graves conséquences » sur le fonctionnement du régime d'asile européen. Mais, à défaut d'être accompagnée de précisions, elle fait naître d'importantes incertitudes. Ces dernières portent à la fois sur la déclaration initiale de la crise, sur les modalités dans lesquelles il y est mis fin ou bien encore sur celles d'une nouvelle déclaration de crise. Le flou gravitant autour de cette notion est alors propre à favoriser l'application de ce régime exceptionnel. Il rappelle en tout cas l'idée avancée par plusieurs auteurs qui se sont attachés à montrer que la « crise de l'asile » durant la période 2015-2016 n'est pas la résultante de l'ampleur des arrivées des ressortissants de pays tiers, celles-ci étant plutôt mesurées au niveau européen dans son ensemble, mais le symptôme d'une crise des valeurs de l'UE et de ses États membres⁷³.

- 35 Il convient enfin de mentionner le potentiel renforcement de la coopération avec des États tiers envisagé par les autorités européennes⁷⁴. La présidente de la Commission a affirmé le souhait de développer, après la Tunisie, avec d'autres pays du nord de l'Afrique (Égypte, Maroc) une stratégie de partenariats reposant sur un soutien financier pour la gestion des migrations vers l'UE⁷⁵. Ce procédé est actuellement au cœur de vifs débats, en ce qu'il repose sur une logique déjà à l'origine de l'accord UE-Turquie. Sa pertinence, son efficacité et sa légitimité sont fortement mises en cause. Il fait resurgir des inquiétudes relatives à la protection des droits fondamentaux et prête à douter de la capacité réelle des États tiers à empêcher les départs vers l'Europe. Rappelons à cet égard que les renvois limités vers la Turquie et la subsistance des flux migratoires irréguliers vers la Grèce témoignent des accrocs et des éclipses survenus dans sa réalisation. Ce type de coopération avec les États tiers peut au surplus donner lieu à un « chantage politique » à l'endroit des autorités européennes, laissant penser que l'obsession sécuritaire est en passe de devenir le point faible de l'UE. Sur un plan légal, politique, éthique ou moral, il est la cible de controverses qui sont loin d'être éteintes.

B-Les facteurs d'une généralisation

- 36 Il est communément admis que les circonstances exceptionnelles peuvent justifier des solutions exceptionnelles, tout comme il est reconnu que l'expérimentation d'une mesure se solde par une évaluation de son efficacité préalablement à toute extension de son application. L'heure est pourtant à la banalisation de mesures d'exception au sein de l'Union, sans que leur efficacité soit avérée. Les facteurs de cette évolution interrogent inévitablement.

1-Un rééquilibrage paroxystique entre liberté et sécurité

- 37 Le parallèle établi entre les mesures adoptées en Grèce et certaines de celles qu'intègre la réforme du système d'asile européen permet d'observer que l'action de l'Union

repose sur un rééquilibrage paroxystique entre deux valeurs cardinales : l'accent est mis sur la sécurité plutôt que la liberté ; le volet sécuritaire prévaut sur le volet protecteur.

- 38 Si cette « nouvelle gouvernance » européenne se veut « axée sur l'humain et empreinte d'humanité »⁷⁶, plusieurs aspects laissent penser qu'elle pourrait atteindre l'effectivité des droits et libertés et affecter « l'un des modèles fondateurs de son identité : l'État de droit »⁷⁷. Il convient certes de souligner que le Parlement européen est appelé à donner son aval dans les réformes envisagées, et la Cour de justice a pris des positions qui assignent des bornes strictes à l'action des législateurs comme des administrations étatiques⁷⁸, sur le plan notamment de l'accès aux procédures d'asile et du recours à la rétention⁷⁹. Dans l'arrêt *M.A.*⁸⁰ du 30 juin 2022, la Cour a considéré que même « en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers »⁸¹, les demandeurs d'asile ne peuvent être placés en rétention au seul motif qu'ils se trouvent en situation irrégulière et ils ne doivent pas être privés d'un accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale. La portée exacte de ces avancées en tant que « garde-fous » dans les évolutions à venir reste cependant incertaine et les logiques restrictives prégnantes.
- 39 L'approche privilégiée par l'UE s'insère au demeurant dans un environnement qui peut apparaître, à bien des égards, propice à des logiques restrictives. Entre une sacralisation par les gouvernements des États membres de l'objectif de sécurité publique, une opinion publique réputée favorable à cet objectif, une montée en puissance de l'extrême droite, ou encore le risque d'une désagrégation de l'UE, on s'aperçoit que les autorités européennes peuvent être enclines à valoriser la sécurité pour l'élever en boussole de l'action menée.

2- Une réinvention de la légitimité de l'UE

- 40 Il n'y a rien de nouveau dans l'idée que, de façon générale et comme le rappelle Jacques Chevallier, toute institution cherche à incarner une « figure symbolique » qui « protège, rassure, sécurise »⁸² ses citoyens. Alimentée par la peur de l'Autre qui matérialise la menace dans l'esprit commun, une telle image véhicule une certaine force légitimatrice.
- 41 Tandis que la sécurité publique est traditionnellement une précieuse ressource pour l'affirmation institutionnelle des États, l'UE se nourrit de ce registre de discours pour légitimer son rôle dans un paysage où des « États-nations » subsistent. Elle élève des barrières de plus en plus hautes en vue de protéger ses citoyens vis-à-vis de l'Autre. La maîtrise des flux dits « mixtes » et des frontières extérieures cristallise cette quête de légitimité. Loin d'être implicite, son projet est assumé, même revendiqué. Dans les Conclusions du sommet de Laeken de 2001, le Conseil européen notait déjà qu'« une gestion cohérente, efficace et commune des frontières extérieures des États membres de l'Union renforcera la sécurité et le sentiment des citoyens d'appartenance à un espace et à une destinée partagés »⁸³. Les frontières géographiques de l'UE ont acquis une portée foncièrement politique : elles sont vouées à délimiter, non sans le sublimer, un espace sécurisant dans l'imaginaire collectif.
- 42 Cette image peut en particulier s'avérer précieuse durant les périodes présentées comme constitutives de « crises », quand le spectre de l'insécurité s'intensifie. Dans ces

moments où l'Union semble en proie à une « lutte existentielle »⁸⁴, cette image peut de façon assez paradoxale être mise à profit pour réinventer sa légitimité. Au vu des diverses limites survenues dans l'harmonisation européenne⁸⁵, des désaccords entre les États membres générant une crise politique, assurer la sécurité intérieure est en effet devenu un véritable leitmotiv des autorités européennes. Fortification des frontières extérieures, extrême célérité dans l'examen des demandes d'asile, exécution simplifiée des éloignements s'apparentent à des indicateurs censés projeter la représentation d'une institution en capacité de juguler les risques. Derrière la promotion d'un mode d'action pérenne se profile ainsi la figure d'une « Union sécuritaire » qui sert à relégitimer cette institution.

- 43 L'Union relève un « défi »⁸⁶ majeur de notre temps, mais à quel prix ? L'approche qu'elle privilégie pour la réforme du système européen d'asile semble s'inscrire dans la continuité de celle retenue pour la Grèce. La ligne de démarcation entre urgence et permanence, entre spécificité et banalisation, se brouille insensiblement, de sorte que l'asile pourrait être soumis à un état d'exception qui n'aurait rien d'exceptionnel. Le « modèle grec » a par ailleurs affiché ses insuffisances, de sorte que l'approche européenne pourrait étaler avec éclat son inefficacité et, finalement, l'impuissance de l'Union à faire face à cet enjeu auquel elle est d'ores et déjà confrontée⁸⁷.

NOTES

1. L. Burgorgue-Larsen, « Les injonctions contradictoires en matière migratoire », *RDLF*, 2018, chron. n° 17.
2. K. Aberemane, « Harmonisation et Union européenne », *RDUE*, n° 3, 2021, p. 147.
3. Cf. Communiqué de presse de la Commission européenne du 23 septembre 2020.
4. Règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 (refonte), (JOUE L 180/31).
5. S. Barbou des Places, « Dublin, un mécanisme d'externalisation intra-européenne », in GISTI, *Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires*, Plein Droit, 2020, p. 67.
6. D'après les statistiques officielles de la Commission, cf. ainsi *Recommandation adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement n° 604/2013*, 10 févr. 2016, COM(2016) 871 final.
7. Cette conception s'inspire notamment des réflexions proposées dans le cadre du dossier paru à l'*AJDA*, dans son numéro 04/2020, intitulé « Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ? ».
8. En 2005, deux auteurs présentaient Malte comme un laboratoire, en mettant l'accent sur son rôle en tant que « gardienne de la frontière sud de l'Europe » : E. Blanchard, C. Rodier, « Un laboratoire pour enterrer le droit d'asile », *Plein droit*, n° 65-66, 2005, pp. 27-31.
9. Expression employée par B. Seiller, « Bandes à part ou éclaireurs ? », *AJDA*, 2020, p. 207.
10. Sur les entraves à l'octroi de l'asile dans le contexte européen plus généralement, cf. M.-L. Basilien-Gainche, « La norme et l'exception. L'effectivité en péril du droit d'asile en Europe », *ADUE*, 2015, pp. 3-31 ; *id.*, « Les droits de migrants en Europe : la normalisation de l'exception », in G. Marti, E. Carpano, *L'Exception en droit de l'Union européenne*, PUR, 2019, pp. 249-264.
11. Cf. les directives 2013/32/UE et 2013/33/UE.

12. Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016 ; Commission européenne, *Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration*, 16 mars 2016, COM(2016) 166 final.
13. Art. 35 de la directive 2013/32/UE.
14. Art. 38 de la directive 2013/32/UE.
15. Art. 54 à 56 de la loi grecque n° 4375/2016 du 3 avril 2016, modifiée par la loi n° 4939/2022 du 10 juillet 2022. Outre la Turquie (pour les personnes originaires de Syrie, d'Afghanistan, du Pakistan, du Bangladesh, et de Somalie), l'Albanie et la Macédoine du Nord sont également désignées comme « pays tiers sûrs » selon la décision ministérielle conjointe n° 538595 du 15 décembre 2023 (JO B' 7063).
16. Cf. ainsi C. Rapoport, « Renforcement de la coopération UE-Turquie en matière migratoire », *RTDE*, 2016, p. 616 ; H. Labayle, Ph. de Bruycker, « L'accord UE-Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? », *GDR-ELSJ - Réseau universitaire européen*, 23 mars 2016.
17. Art. 60 de la loi grecque n° 4375/2016. Les délais ont été modifiés par la loi n° 4939/2022, notamment l'article 95 §3 de ce texte.
18. P.-F. Laval, « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *RUE*, 2016, p. 339.
19. Cf. ainsi C. Rodier, « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme*, n° 13, 2018.
20. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.
21. Art. 14 de la loi grecque n° 4375/2016, qui se réfère à des « centres d'accueil et d'identification ».
22. Depuis 2015 le phénomène d'enfermement a été renforcé avec le placement en rétention des demandeurs d'asile, malgré un durcissement de la législation sur ce plan par la loi n° 4636/2019 par la suite amendée par la loi n° 4686/2020 puis la loi n° 4825/2021.
23. Commission européenne, « L'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels », Fiche explicative, mai 2015.
24. Commission européenne, « Huitième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen », 15 déc. 2015, COM(2015) 675 final.
25. Par exemple, le rapport AIDA Grèce rappelle que les renvois vers la Turquie ont été suspendus à plusieurs reprises pour des motifs politiques ou sanitaires : ECRE, « Reception and identification procedure - Greece », juin 2023.
26. Art. 14 § 7 de la loi grecque n° 4375/2016
27. Cf. par ex. Cour administrative de Syros, Déc. n° AP 36 /17-12-2021.
28. Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), les personnes sont obligées d'y demeurer pour plus de cinq mois, ce qui entraîne une ingérence dans un large éventail de droits, y compris le droit à la dignité humaine et les droits de l'enfant. Cf. l'avis n° 3/2019 intitulé « Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy », pp. 22-26.
29. L. Dubin, « Le camp, une institution juridique invisibilisée », *in id.*, M. Beulay, A.-L. Chaumette et M. Eudes (dir.), *Encampés, de quel(s) droit(s)* Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 59. Dans le même ouvrage, v. aussi M.-L. Basilien-Gainche, « Surveiller et Bannir. Approche foucauldienne des camps comme hétérotopies », *in* M. Beulay, A.-L. Chaumette, L. Dubin et M. Eudes (dir.), *Encampés, de quel(s) droit(s) ?*, *op. cit.*, pp. 169-190.
30. C. Withol de Wenden, « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & Migrations*, n° 1323, 2018, p. 29.
31. A. Lendaro, C. Rodier, Y. Lou Vertongen, « Introduction générale », *in id.* (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, La Découverte, 2019, p. 16.

32. D'autres mesures ont été prises, comme en fait de relocalisation de demandeurs d'asile de la Grèce vers d'autres États membres. Rappelons que sur le fondement de l'art. 78 § 3 TFUE, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement le Conseil peut adopter des mesures provisoires dans le « cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers ». Cette base lui a permis d'adopter les décisions n° 2015/1523 et n° 2015/1601, respectivement du 14 septembre 2015 et du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce. L'application de ces décisions s'est heurtée à des accroc. À cet égard, cf. CJUE, 2 avr. 2020, *Commission c. Hongrie, Pologne et République tchèque*, aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17.
33. Sur ce texte, cf. S. Carrera, M. Ineli Ciger (dir.), *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine : an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, EUI, 2023, 527 p.
34. Sur les limites de ces garanties en pratique, cf. FRA, « Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine - Fundamental Rights Report 2023 Focus Chapter », juin 2023.
35. M. Gatti, « La marginalisation du pouvoir législatif dans la politique migratoire de l'Union européenne : défis pour l'Etat de droit », *RDLF*, 2019, chron. n° 40.
36. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.
37. Conseil européen, Conclusions des 25 et 26 juin 2015. V. depuis l'adoption du Règlement n° 2016/1624 du 14 septembre 2016 qui se réfère aux « zones d'urgence migratoire ».
38. Commission européenne, Communiqué de presse n° 144/16.
39. O. Corten, M. Dony, « Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du “machin” conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile ? », *EU Migration Law Blog*, 10 juin 2016.
40. Lors d'une conférence de presse tenue le 16 mai 2016, il a évoqué un simple « accord politique sans caractère juridique contraignant » tout en émettant des réserves sur sa légalité.
41. D. Simon, « Déclaration UE/Turquie », *Europe*, n° 4, avr. 2017, pp. 12-13. Cf. aussi T. Spijkerboer, « Bifurcation of Mobility, Bifurcation of Law. Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice », *Journal of Refugee Studies*, 2018, pp. 216-239.
42. Tribunal de l'UE, 28 févr. 2017, *NF, NG et NM c. Conseil européen*, aff. T-192/16, T-193/16 et T-257/16.
43. CJUE, ord., 12 sept. 2018, *NF, NG et NM*, aff. jtes C-208/17 P à C-210/17 P.
44. CE grec, 22 sept. 2017, Déc. n° 2347/2017 et 2348/2017.
45. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final ; *Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration*, 23 sept. 2015, COM(2015) 490 final ; *Gestion de la crise des réfugiés : état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration*, 14 oct. 2015, COM(2015) 510 final ; *Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce*, 15 déc. 2015, COM(2015) 678 final.
46. Le fonctionnement de ces structures a été ultérieurement réglementé par la législation grecque (n° 4375/2016).
47. C. Boiteux-Picheral, M. Afroukh, T. Larroutou, « Évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Premier semestre 2023 », *RDLF*, 2023, chron. n° 48.
48. CEDH, 28 mai 2018, *J.R. e.a. c. Grèce*, n° 22696/16.
49. *Ibid.*, §138.
50. CEDH, 28 févr. 2019, *H.A. e.a. c. Grèce*, n° 19951/16 ; 21 juin 2019, *O.S.A. e.a. c. Grèce*, n° 39065/16 ; 3 oct. 2019, *Kaak c. Grèce*, n° 34215/16.
51. CEDH, 4 avr. 2023, *A.D. c. Grèce*, n° 55363/19 ; 23 nov. 2023, *M.B. c. Grèce*, n° 8389/20.
52. Déclaration faite à l'issue d'une visite de cinq jours en Grèce en 2019, durant laquelle elle s'est rendue dans des structures d'accueil situées à Lesbos, Samos et Corinthe.

53. J.-Y. Carlier, F. Crépeau, « De la “crise” migratoire européenne au pacte mondial sur les migrations : exemple d’un mouvement sans droit ? », *AFDI*, n° 1, 2017, p. 463.
54. H. Arendt, *Le système totalitaire*, Seuil, 1972, p. 174.
55. D. Lochak, « Étrangers, réfugiés, migrants : Hannah Arendt aujourd’hui », in A. Kupiec, M. Leibovici, G. Muhlmann et E. Tassin (dir.), *H. Arendt, Crise de l’État-nation*, Sens & Tonka, 2007, p. 179.
56. M. Blanquet, « Avant-Propos », in M. Benlolo-Carabot (dir.), *Union européenne et migrations*, op. cit., p. 17.
57. Proposition de décision du Conseil relative à des mesures provisoires d’urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, 1^{er} déc. 2021, COM(2021) 752 final.
58. *Ibid.*
59. Communiqué de presse de la Commission européenne du 17 septembre 2023.
60. Amnesty International, « Crise humanitaire à Lampedusa : le reflet de politiques défaillantes », 15 sept. 2023. Pour une décision de condamnation de cet État, cf. CEDH, 30 mars 2023, *J.A. e. c. Italie*, n° 21329/18.
61. Sur les limites du mécanisme en place et la refonte du règlement Dublin III, cf. M.-S. Vachet, « Proposition de refonte du règlement “Dublin” : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l’homme*, n° 13, 2018 ; F. Maiani, « The Reform of the Dublin III Regulation - Study for the LIBE Committee », *Parlement européen*, PE 571.360, juin 2016.
62. En ce sens, cf. G. Gelot, « L’accueil par l’enfermement. Les îles grecques de la mer Égée : laboratoire d’une politique migratoire européenne d’exclusion », *La Revue des droits de l’homme*, n° 24, 2023. À propos de cette réforme, cf. D. Thym (dir.), Special Collection « ‘New’ Migration and Asylum Pact », *EU Immigration and Asylum Law and Policy/Odysseus Network*, 2020.
63. Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements n° 767/2008, 2017/2226, 2018/1240 et 2019/817, 23 sept. 2020, COM(2020) 612 final.
64. Proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l’Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 13 juill. 2016, COM(2016) 467 final ; Proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l’Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 sept. 2020, COM(2020) 611 final.
65. Le règlement élargit à cet égard les motifs de ce classement et rend la procédure à la frontière obligatoire pour les ressortissants dont la nationalité correspond à un taux de protection moyen inférieur à 20% en Europe.
66. Cf. par ex. Human Rights Watch, « Grèce : Une année de souffrance pour les demandeurs d’asile », 15 mars 2017 ; UNHCR, « Le HCR exhorte la Grèce à soulager les centres d’accueil surpeuplés dans les îles de la mer Égée », 31 août 2018.
67. Proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l’Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, op. cit.
68. CNCDH, Avis sur le concept de « pays tiers sûr », 19 déc. 2017.
69. UNHCR, « Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union », 15 oct. 2020.
70. B. Bertrand, « De quelques paradoxes de la directive ‘procédures’. Aspects de droit européen », *RTDE*, 2016, p. 30.
71. Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l’asile, 23 sept. 2020, COM(2020) 613 final.
72. *Ibid.*
73. Sur les enjeux qui entourent l’usage de cette notion, cf. par ex. S. Slama, « La gestion européenne de la “crise des réfugiés”, un révélateur de la crise des droits fondamentaux en Europe », in M. Benlolo-Carabot (dir.), *Union européenne et migrations*, Bruylant, 2020, p. 204 ; C. Withol de Wenden, « Crise des migrations ou crise des politiques d’asile et ses effets sur les

territoires d'accueil », *op. cit.*, pp. 23-29 ; M. Tissier-Raffin (dir.), Dossier spécial « La crise de la protection des réfugiés », *La Revue des droits de l'homme*, n° 13, 2017 ; C.-A. Chassin, « La crise des migrants : l'Europe à la croisée des chemins », *Europe*, n° 3, mars 2016, p. 21.

74. Commission européenne, *Communication relative au nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 23 sept. 2020, COM(2020) 609 final.

75. Commission européenne, Représentation en France, « Migration : la coopération avec les pays tiers donne des résultats concrets ! », 20 mai 2019.

76. Commission européenne, *Communication relative au nouveau pacte sur la migration et l'asile*, *op. cit.*

77. M.-L. Basilien-Gainche, É. Carpano, Présentation du dossier « Quel État de droit dans une Europe en crise ? », *RDLF*, 2019.

78. CJUE, 29 juill. 2019, *Torubarov*, C-556/17 ; 19 mars 2020, *LH*, C-564/18 ; 19 mars 2020, *PG*, C-406/18.

79. À ce sujet, cf. CJUE, 14 mai 2020, *Országos*, aff. jtes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU ; 17 déc. 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-808/18.

80. CJUE, 30 juin 2022, *M.A.*, aff. C-72/22.

81. *Ibid.*, pt 93.

82. J. Chevallier, « L'analyse institutionnelle », in *id.* (dir.), *L'institution*, PUF, 1981, p. 33.

83. Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Concl. n° 42.

84. Editorial comments, « From eurocrisis to asylum and migration crisis : Some legal considerations about the EU's current existential struggles », *CMLR*, n° 6, 2015, pp. 1437-1450.

85. Sur cet aspect, cf. V. Chetail, « Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis : The Failed Reform of the Common European Asylum System », *JEDH/EJHR*, n° 5, 2016, pp. 584-602.

86. D. Thym, « The "refugee crisis" as a challenge of legal design and institutional legitimacy », *CMLR*, n° 6, 2016, pp. 1545-1573.

87. En ce sens, cf. J.-P. Cassarino, L. Marin, « The Pact on Migration and Asylum : Turning the European Territory into a Non-territory ? », *EJML*, n° 1, 2022, p. 26 ; M. Fartunova-michel, « L'Union européenne face à la crise migratoire : un acteur international crédible en trompe-l'œil ? », in J.-V. Holeindre (dir.), *Annuaire français de relations internationales*. 2020, Éd. Panthéon-Assas, 2020, pp. 383-400.

RÉSUMÉS

Dans le contexte de la « crise de l'asile » survenue en Grèce au tournant des années 2015-2016, les autorités européennes ont préconisé, pour y faire face, l'adoption de mesures temporaires et dérogatoires qui se sont signalées par leur dimension restrictive pour les droits et libertés et l'État de droit. Depuis, ces mesures se pérennisent pourtant et tendent à se généraliser à l'échelle de l'Union. À cette aune, le cadre hellénique peut se concevoir comme un laboratoire pour la politique européenne d'asile, phénomène qu'il importe d'éclairer dans ses manifestations et ses incidences.

In the context of the "asylum crisis" that occurred in Greece at the turn of 2015-2016, the European authorities recommended the adoption of temporary and derogatory measures to deal with, which are however the subject of a progressive generalisation at the European Union level.

In this light, the hellenic framework can be seen as a laboratory for the European asylum policy. Raising major issues, the phenomenon needs to be clarified in its manifestations and effects.

INDEX

Mots-clés : asile, Grèce, laboratoire, politique européenne, immigration, dérogation, exception, État de droit

Keywords : asylum, Greece, laboratory, EU policy, migration, derogation, exception, rule of law

AUTEUR

MARIA GKEGKA

Maria Gkegka est Docteure de l'Université Paris Nanterre (CTAD-UMR 7074)