L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée.

Patrick Weil et Pierre Auriel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4657>

DOI : 10.4000/revdh.4657

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Patrick Weil et Pierre Auriel, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 14 septembre 2018, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4657> ; DOI : 10.4000/revdh.4657

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée.

Patrick Weil et Pierre Auriel

- 1 Aujourd'hui la régulation de l'asile politique dans l'Union européenne paraît gérée par deux mécanismes qui provoquent la colère des uns puis celle des autres. Le règlement Dublin III prévoit la gestion de la demande d'asile par le pays de première arrivée du demandeur : les pays côtiers de la Méditerranée, Grèce et Italie protestent, depuis plus de trois ans de l'absence de solidarité devant l'afflux de réfugiés auquel ils ont dû faire et continuent de faire face. Sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des programmes temporaires de relocalisation d'urgence ont été institués par deux décisions du Conseil adoptées en septembre 2015, afin de soulager la Grèce et l'Italie. 160.000 personnes devaient être relocalisées. En 2016, en raison notamment de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, ce chiffre a été réduit à 98 255. Certains Etats membres refusant d'appliquer ces décisions ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne qui leur ont donné tort¹. Ceux-ci ont refusé néanmoins d'appliquer la décision de la Cour, humiliant la Commission, la Cour et les traités en mettant en lumière leur absence d'effectivité dans les matières liées à la souveraineté. Alors qu'ils étaient tenus d'accepter respectivement 14369 et 1294 demandeurs d'asiles supplémentaires, la Pologne et la Hongrie n'ont pas accepté un seul demandeur d'asile.² La République tchèque a cessé de relocaliser des demandeurs d'asile depuis août 2016 après n'en avoir accepté que douze sur les 4569 qu'elle était tenue d'accepter. Si la Commission a lancé une procédure d'infraction à l'encontre de ces trois

Etats membres le 13 juin 2017 – soit deux ans après le début des opérations de relocalisation –, le reste des Etats n'a pas rempli ces objectifs. Au terme du programme temporaire, seuls la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg et l'Irlande ont accepté au moins 50% des demandeurs d'asiles dont ils étaient responsables.

- 2 Pour les uns, le respect du droit d'asile politique est au fondement de l'Europe. Dans ce domaine les Etats membres sont unis par la même règle de droit – la convention de Genève de 1951 née en Europe avant même la création de l'Union Européenne. L'engagement d'en respecter le principe de façon coordonnée est l'expression d'une adhésion inaliénable au respect de droits humains fondamentaux et au principe de solidarité dans l'Union. Pour les autres, la convention de Genève n'oblige pas à accueillir dans ses frontières des demandeurs qui se trouvent à l'extérieur ; l'entrée d'étrangers peut avoir un impact direct sur le domaine de la nationalité (comme vient de l'indiquer le Conseil d'Etat et le parlement français au sujet de Mayotte), qui ressort de la compétence exclusive de chaque état membre³.
- 3 **Le risque aujourd'hui existe que sur l'asile, l'une de ses valeurs les plus fondamentales l'Union européenne se divise, se « démoralise » et éclate. Comment sortir de l'impasse ?**
- 4 **Nous proposons, qu'en cas de crise, la Commission agisse en deux étapes distinctes et successives :**

1. **D'abord qu'elle puisse à la demande d'un Etat solliciter de chacun des Etats membres la mise en œuvre la clause discrétionnaire de l'article 17§1 du règlement Dublin III.** Depuis la Convention de Dublin, cette clause permet à un État membre de décider d'examiner une demande d'asile même si, au titre des critères fixés par le règlement, il n'en est pas responsable. Cela ne peut donc se faire que **sur la base du volontariat**.
2. Que si elle envisage **l'application de l'article 78, paragraphe 3 du TFUE** qui autorise l'adoption d'un mécanisme d'urgence organisant une relocalisation des demandes d'asile cela **se fasse avec la saisine en parallèle de la communauté internationale par l'intermédiaire d'abord du conseil de sécurité de l'ONU ou, si nécessaire, de toute autre initiative de l'Union**. Les crises massives de l'asile ne sont pas qu'européennes, si elles survenaient dans un Etat non membre de l'Union, c'est la communauté internationale qui serait ainsi saisie et c'est ce que doit faire, l'Union au nom de l'Etat membre impliqué, par l'intermédiaire des membres européens du Conseil de Sécurité, permanent ou non.

Il s'agit donc de faire appel à la solidarité et au volontariat avant l'imposition d'une contrainte. Celle-ci ne pourrait intervenir sans qu'il ne soit fait appel à la communauté et la solidarité internationale. Contre le technocratisme et le juridisme, il s'agit de faire intervenir le débat politique citoyen et de forcer l'Union européenne à se placer sur la scène mondiale là où s'est créé le droit d'asile et où se joue son avenir.

I. Le processus de la crise actuelle

A) Dublin

- 5 Ce que l'on appelle le « système Dublin » poursuit une logique présente dès la Convention de Dublin signée le 15 juin 1990, elle-même reprenant les engagements pris par chaque état de l'union signataire de la convention de Genève de 1951. Il repose sur deux principes aujourd'hui exprimés par les considérants 3 et suivants du règlement Dublin III : un seul Etat membre est responsable d'une demande d'asile ; des critères communs et

hiérarchisés permettent de déterminer rapidement cet Etat responsable. En rationalisant ces demandes d'asile, il s'agit d'éviter l'engorgement des systèmes d'asile et des phénomènes d'*asylum shopping* ou de mouvements secondaires ainsi que de poursuivre la construction européenne en la faisant avancer sur un terrain hautement symbolique⁴.

- 6 Concrètement, un demandeur d'asile entrant dans l'Union européenne, se doit d'introduire sa demande auprès des autorités compétentes de l'Etat membre d'entrée. Avant d'examiner le fond de la demande d'asile, les autorités de l'Etat membre doivent déterminer sur la base des critères hiérarchisés – c'est-à-dire s'appliquant dans l'ordre dans lequel ils sont listés – du chapitre III du règlement Dublin III si l'Etat membre est responsable de cette demande d'asile. S'il apparaît qu'il n'est pas responsable, ses autorités saisissent l'Etat responsable afin qu'il prenne en charge ou reprenne en charge⁵ le demandeur d'asile⁶. L'Etat requis dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre. Son silence dans ce délai vaut acceptation et les autorités de l'Etat requérant doivent alors notifier la décision de transfert au demandeur d'asile qui peut contester cette décision devant une juridiction. Les autorités ont alors six mois – douze mois en cas de rétention, dix-huit en cas de fuite – pour transférer le demandeur d'asile vers l'Etat responsable. En l'absence de transfert, l'Etat requis cesse d'être responsable de la demande d'asile et c'est l'Etat requérant qui le devient.
- 7 Le système Dublin n'est ainsi rien d'autre qu'un mécanisme d'attribution de la responsabilité des demandes d'asile. Sa validité est dépendante d'une prémisse fondamentale : « En entrant sur le territoire de l'Union, celui qui fuit les circonstances et les conditions qui ont provoqué sa fuite et qui peuvent justifier l'octroi du droit d'asile accède à un espace dans lequel cette protection lui est assurée⁷ ». Si le droit d'asile est garanti sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, il est indifférent pour un demandeur d'asile de voir sa demande d'asile examinée par un Etat membre plutôt qu'un autre car « le titulaire de ce droit ne peut se voir pénalisé par le fait que l'examen de sa demande incombe à l'un ou l'autre des Etats membres⁸ ».
- 8 Le fonctionnement du système Dublin est donc intégralement dépendant du présumé selon lequel les Etats membres mettent correctement en œuvre la Convention de Genève et les différentes directives encadrant la procédure d'asile et l'accueil des demandeurs d'asile. Mais ce système tend à rendre systématiquement responsable le premier Etat dans lesquels les demandeurs d'asile arrivent dans l'Union européenne. Pour la majorité d'entre eux, ceux qui suivent la voie de la Méditerranée, la Grèce, l'Italie et l'Espagne seront responsables de leur demande d'asile. Or, la Grèce et l'Italie touchées par la crise économique, principales voies d'accès à l'Union européenne ont subi en 2015, un afflux massif de demandeurs d'asile. Leur système d'asile n'était plus alors capable d'offrir à ces demandeurs, les garanties minimales exigées par la Convention de Genève et les directives européennes. Face à ces défaillances, il est alors apparu nécessaire d'alléger la masse des demandes en mettant en œuvre de l'article 78, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

B) La mise en œuvre de l'article 78, paragraphe 3 du TFUE

Cette disposition trouve son origine dans la guerre de Yougoslavie. La Convention de Dublin de 1990 adoptée avant le début de la guerre, ne pouvait suffire pour faire face à l'afflux massif de demandeurs d'asile. En 1995, 4,5 millions de personnes avaient fui les territoires en guerre. Déjà, certains Etats membres étaient plus directement concernés,

les déplacés s'étant majoritairement dirigés vers l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. L'Allemagne accueillit près de 350 000 personnes⁹. Une série de réunions et résolutions du Parlement, du Conseil et du Conseil européen exprimèrent alors la nécessité d'une prise en charge coordonnée et solidaire des personnes déplacées¹⁰ et aboutirent à l'adoption par le Conseil de deux textes visant à organiser la répartition des personnes entre les Etats membres en cas d'afflux massif.¹¹ La Convention de Dublin, prise en défaut, apparut incapable de fonctionner en temps de crise. Dans les années 2000, ces deux différents dispositifs firent l'objet d'une refonte à la suite notamment de l'extension des compétences des Communautés européennes, dans le cadre du traité d'Amsterdam de 1997. Les principales directives encadrant l'application de la Convention de Genève furent adoptées et la Convention de Dublin fut transformée en un règlement Dublin II. Et le dispositif de crise devint une directive sur le fondement du nouvel article 73 L du traité sur l'Union européenne¹². Le normal et le pathologique furent ainsi séparés créant deux temps distincts de la répartition des demandeurs d'asile¹³. Avec le traité de Lisbonne, l'article 73 L devint l'article 78, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposant qu'« au cas où un ou plusieurs Etats membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des Etats membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ». C'est sur le fondement de ce dernier que furent adoptés les mécanismes temporaires de relocalisation par le Conseil : le nombre de demandeurs d'asile devant être relocalisés était fixé précisément ainsi que le nombre de demandeurs que chaque Etat devait accepter. La solidarité imposait une contrainte. Ce rapide retour en arrière implique une remarque. La Slovaquie fit remarquer fin 2015 que le recours à un dispositif aussi contraignant que celui adopté par le Conseil n'était pas nécessaire en raison de l'existence d'alternatives fondées sur le volontariat des Etats membres. En particulier, la Slovaquie estimait que l'Union européenne aurait d'abord dû mettre en œuvre le mécanisme prévu pour la répartition des personnes déplacées par la guerre en Yougoslavie. Mais ce mécanisme, toujours en vigueur en principe, ne pouvait pas être appliqué, car inadapté à la crise actuelle : Les situations des demandeurs d'asiles contemporains originaires d'Afghanistan, de Syrie, d'Érythrée ou de Somalie n'ont rien à voir avec celles des personnes déplacées pendant la guerre de Yougoslavie. Il visait des personnes déplacées sur le continent européen en leur proposant une protection temporaire d'un ou deux ans avant d'organiser leur « retour sûr et durable » dans leur Etat d'origine.¹⁴ Toutefois, la Cour de justice ne se prononça pas directement sur la mise en œuvre du dispositif prévu pour les personnes déplacées lors de la guerre en Yougoslavie mais elle estima que le Conseil, en n'ayant pas recours à ce mécanisme non contraignant, n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation. La Cour retrace en fait l'importance de la crise que subissait alors la Grèce et l'Italie, l'incapacité des Etats à mettre en place des mécanismes de *solidarité basées sur le volontariat* et tout simplement l'urgence de protéger des demandeurs d'asile dans des systèmes d'asile en train de s'effondrer¹⁵. Son argumentaire est capital en ce qu'il prend d'abord en compte la souveraineté des Etats, puis, dans un second temps, constate qu'à partir d'un certain stade, la contrainte peut être nécessaire. Au sein de la crise, il permet donc de distinguer deux temps : un premier temps du volontariat et le temps suivant de la contrainte. L'arrivée de demandeurs d'asile en Grèce et en Italie a pu en 2015 créer une urgence impliquant le recours à des dispositions exceptionnelles, dues à un afflux massif et soudain, parce que le droit d'asile n'était plus garanti, les systèmes d'asile des pays de

première arrivée étant défailants ou dépassés. C'est parce qu'aucune autre voie n'était possible qu'il était justifié d'avoir recours à la contrainte. Mais la contrainte heurte directement la souveraineté des Etats membres. Ainsi que l'a souligné la Cour de justice, elle ne peut être qu'un dispositif de derniers recours. En outre, institutionnellement, elle s'est produite sans réelle discussion dans les espaces publics internes et européens. La solidarité européenne devrait au contraire, être un enjeu du débat public citoyen. Il y a donc lieu alors d'imaginer un dispositif d'abord basé sur le volontariat des États membres qui non seulement permettrait mais forcerait à engager un tel débat. Il faut repenser ce temps du volontariat mais qui n'est déjà plus celui où le règlement Dublin peut être normalement mis en œuvre, mais qui n'est pas encore celui de l'urgence contraignante. Il faut aussi repenser l'urgence contraignante dans son implication extra-européenne, au niveau de la solidarité mondiale. La crise massive de 2015 n'impliquait pas que l'Europe.

II. Nos propositions

A). La mise en œuvre la clause discrétionnaire de l'article 17§1 du règlement Dublin

Nous proposons de prendre en compte et au sérieux trois temps. Le temps de la « normalité », celui où tous les Etats membres respectent les exigences du droit européen et international de l'asile est celui du règlement Dublin III. En l'absence de possibilité de réformer ce règlement, notre proposition ne vise ni à suspendre son application ni à remettre en cause son économie que la Cour de justice a déjà garantie dans un *obiter dictum* de l'arrêt *X et X*¹⁶. Il s'agirait d'utiliser les possibilités ouvertes par les marges d'appréciations laissées dans le règlement Dublin, d'engager massivement la clause discrétionnaire de l'article 17, paragraphe 1. En effet, depuis la Convention de Dublin, il existe une clause discrétionnaire permettant à un État membre de décider d'examiner une demande d'asile même si, au titre des critères fixés par le règlement, il n'en est pas responsable. L'origine de cette clause est intéressante à rappeler : elle a été créée afin de permettre à la France de continuer à mettre en œuvre l'asile constitutionnel, c'est-à-dire d'accorder l'asile non sur le fondement de la Convention de Genève, mais sur celui du préambule de la Constitution française de 1946, partie intégrale de la Constitution de 1958. C'est elle qui a été utilisée par les autorités allemandes à partir du 31 août 2015 pour prendre en charge les demandes d'asile de tous les réfugiés arrivant en Allemagne. L'amendement Dubs concernant les mineurs isolés issu du traité franco-britannique du Touquet du 4 février 2003 et confirmé par le traité de Sandhurst du 28 janvier 2018, est mis en œuvre sur le fondement de cette clause. Lors du démantèlement de la jungle de Calais en 2016, les préfets ont reçu pour consigne d'examiner les demandes d'asile des réfugiés transférés vers les Centres d'accueil et d'orientation sur le fondement de l'article 17 § 1¹⁷. De même, l'article 17§1 a pu être utilisé par l'OFPRA pour examiner une demande d'asile puis l'accorder sur le fondement de l'asile constitutionnel. Dans toutes ces hypothèses, l'article 17, paragraphe 1 apparaît comme l'expression d'une décision souveraine des Etats de prendre en charge ces demandeurs d'asile. Pourrait-elle être mise en œuvre, initiée par la commission ou le Parlement européen ? Nous le pensons car la CJUE dans la décision *N.S.* a précisé que cette clause n'était pas une clause de souveraineté, mais un pouvoir discrétionnaire conféré par les traités¹⁸, faisant « partie intégrante du système européen commun d'asile prévu par le traité FUE et élaboré par le législateur de l'Union¹⁹ ». Cette interprétation est confortée par le fait que le recours à

cette clause a des conséquences encadrées par le système Dublin : son activation ne place pas l'État membre en dehors du règlement, mais n'est que l'un des mécanismes de détermination de l'État responsable de la demande d'asile²⁰. Dès lors, la mise en œuvre de cette clause est encadrée par le droit de l'Union européenne²¹ et l'on a du mal à imaginer que la Cour de justice s'oppose à un usage massif de cette clause pour abaisser la tension pesant sur le système d'asile d'un État. Un recours européen et non plus simplement national à la clause discrétionnaire de l'article 17, paragraphe 1 en vue de soulager certains États membres modifierait sans aucun doute l'économie générale du règlement Dublin III mais le ferait sur le fondement d'un principe dont la Cour de justice a reconnu la valeur structurelle dans le système d'asile européen²².

Ce mécanisme de l'usage de la clause discrétionnaire pour soulager le système d'asile d'un État membre devrait s'appuyer sur critère distinct de celui de l'article 78, paragraphe 3. Il pourrait par exemple ignorer l'idée d'urgence et d'afflux soudain qui commande la mise en œuvre des mécanismes contraignants de solidarité pour se concentrer sur le constat d'un dépassement du système d'asile d'un État, d'une incapacité de l'État à faire face impliquant un risque de violation du droit d'asile et en particulier, de manquements aux différentes directives encadrant la procédure d'asile en Europe. Cela permettrait de corriger les effets du règlement Dublin III qui n'a pas été conçu pour faire face à des augmentations importantes du nombre de demandeurs d'asile avant de parvenir au stade où il devient nécessaire de contraindre les États.

Concernant enfin le déroulé de cette procédure, il y a lieu de le concevoir à la fois comme un appel à la solidarité européenne de la part d'un État membre, mais aussi de repolitisation du débat, par la création d'un espace institutionnel dans lequel il pourra exister. Les États pourront refuser de participer – c'est là le jeu de la démocratie et de la souveraineté des États – mais ils devront assumer publiquement cette position.

L'organisation institutionnelle du mécanisme pourrait alors être la suivante. L'initiative pourrait être appartenir à la Commission, à un pourcentage du Parlement et à un État membre. À l'instar de ce qui est prévu dans les différents mécanismes de crise, l'identification et le chiffrage de l'arrivée de demandeurs d'asile dans le pays concerné devraient être faits par la Commission et le ESAO. Il sera en effet sans doute nécessaire de déterminer des seuils d'activation des différents mécanismes d'abord de solidarité puis d'urgence, des critères permettant d'évaluer à partir de quand un système d'asile n'est plus capable de respecter les garanties minimales fixées par les directives européennes. D'abord il pourra être fait appel à la solidarité des gouvernements de chaque État.

Ensuite, si une deuxième étape était nécessaire, un vote du Parlement européen déciderait de l'activation d'un mécanisme requérant la réponse officielle des organes représentatifs de chaque État membre. Même si le mécanisme n'est pas contraignant, cela permettrait de rendre public le débat et d'éviter qu'il ne se limite pas à une discussion entre la Commission et les États membres. Cela forcerait les États à se positionner publiquement et cela offrirait aux citoyens de chaque État européen un lieu pour s'impliquer dans ce débat. Ensuite l'activation du mécanisme voté, une déclaration des États indiquerait s'ils souhaitent participer à la relocalisation. Dans l'hypothèse où les différentes institutions européennes ne parviendraient pas à s'entendre sur un nouveau règlement créant ce dispositif – chose probable au vu de leur incapacité à s'entendre quant à une réforme du règlement Dublin IV –, ce mécanisme devrait prendre la forme d'une Communication de la Commission.

Pour la mise en œuvre de cette clause au nom du principe de solidarité des équilibres devront être trouvés. Un tel système impliquera que des demandeurs d'asiles verront leur

demande d'asile examinées au sein du système d'asile engorgé mais renforcé par la solidarité des autres états membres. Un mécanisme de recours pourra être envisagé permettant aux demandeurs d'asiles de contester non le fonds de la décision d'accorder l'asile mais le respect des normes procédurales et des garanties liées à leur accueil. L'existence d'un tel mécanisme de recours sous le contrôle d'une institution indépendante telle que le HCR permettra en outre d'envisager de lier l'activation de ce mécanisme avec une reconnaissance mutuelle des décisions d'asile. Les décisions de rejet pourraient être reconnues automatiquement dans les États mettant en œuvre ce mécanisme d'urgence. Les réfugiés reconnus par le système d'asile du pays d'arrivée pourront se voir offrir une résidence dans un des pays volontaires.

B). La mise en œuvre de l'article 78, paragraphe 3 liée à une internationalisation du processus

Lorsque le mécanisme de solidarité volontaire se sera montré insuffisant à résoudre une crise, nous proposons que toute activation sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de dispositifs de relocalisations similaires à ceux mis en œuvre entre 2015 et 2017 soit accompagnée d'un appel à la communauté internationale d'abord par la saisine du Conseil de Sécurité, et sous d'autres formes (conférence internationale, etc.). L'Union européenne, membre observateur des Nations-unies ne pouvant saisir directement le Conseil, l'un des Etats membres du Conseil de sécurité devra le faire. Une telle opération permettra d'internationaliser le débat relatif à la crise de l'asile sans nier la spécificité de la solidarité interne au projet européen. Le système européen d'asile a été conçu dans le cadre du système international d'asile matérialisé par la Convention de Genève et n'en a jamais été séparé.²³ Il ne faudrait pas qu'aux yeux des Etats membres il soit moins solidaire que le système international. Imaginons que la Grèce n'ait pas été membre en 2015 de l'Union européenne. Faisant face à un afflux de demandeurs d'asile, elle aurait fait appel au conseil de sécurité qui se serait réuni. Aujourd'hui, elle fait appel à la commission européenne. Si celle-ci n'a pas les moyens suffisants d'intervention, l'appel à la communauté internationale devrait aller de soi.

Cet appel de fait a déjà eu lieu, mais pas auprès des bons interlocuteurs. L'accord entre l'Union européenne et la Turquie a permis de désengorger le système d'asile Grec. La création de hotspots en Libye est un débat récurrent. Mais c'est aux Etats intervenants dans les conflits armés du Proche Orient que l'Union aurait dû faire appel en priorité afin qu'ils manifestent leur solidarité. Et s'ils n'en veulent pas, que le débat soit porté au plan de l'opinion mondiale. Il évitera ainsi une réduction de la dimension extérieure des crises migratoires à des relations bilatérales du type de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie.

Conclusion

Ces propositions ne sauraient être qu'une étape dans la voie d'une réforme du système d'asile européen. Elles n'excluent aucun État membre et donc ne divisent pas l'Union. Elles cherchent à sortir l'Union de sa dérive technocratique dans ce domaine, en la contraignant à y réintégrer le débat politique de ses citoyens et la politique mondiale.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Cour de justice, gde ch., 6 septembre 2017, République slovaque et Hongrie contre Conseil, aff. jtes C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.
2. En 2015, la Hongrie avait reçu en 2015, 177.135 demandes. C'était le deuxième pays de réception derrière l'Allemagne qui avait reçu 476.510 demandes. La Pologne avait reçu 12.190 demandes tandis que la Slovaquie en avait reçu 330.
3. L'article 9 du traité sur l'Union européenne dispose : « ... Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. » A noter qu'au contraire dans la Constitution des Etats-Unis, une règle uniforme d'accès à la nationalité fait partie des rares pouvoirs accordés dès l'origine au Congrès fédéral. (Article 1 Section 8 The Congress shall have PowerTo establish an uniform Rule of Naturalization)
4. Considérants 4, 5 et 9 du règlement Dublin III.
5. La « prise en charge » désigne l'hypothèse où le demandeur d'asile n'a pas introduit de demande d'asile dans l'Etat requis. La « reprise en charge » désigne l'hypothèse où le demandeur d'asile a déjà introduit une demande d'asile dans l'Etat requis. La différence n'est pas fondamentale car elle n'entraîne qu'une variation de certains délais.
6. La détermination de l'Etat responsable s'appuie massivement sur le système Eurodac. Ce système introduit en 2000 est désormais régi par un règlement de 2013 (Règlement (UE) 603/2013 du Parlement européen et Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice). Il permet la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Il contient trois catégories d'empreintes : celles des personnes ayant fait une demande d'asile dans un Etat membre (catégorie 1), celles des personnes contrôlées lors du franchissement irrégulier d'une frontière (catégorie 2) ou celles des personnes se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre (catégorie 3). En l'absence de « hit » dans le système Eurodac, tout type de preuve peut être utilisé pour établir la responsabilité d'un Etat membre (le fichier Visabio des demandes de visa dans l'Union européenne ; les déclarations au guichet de la préfecture ; etc.)

7. Conclusion de l'avocat général Pedro Cruz Villalón sous CJUE, gde. ch., 10 décembre 2013, Shamsi Abdullahi contre. Bundesasylamt, aff. C-394/12, publié au Recueil numérique, pt.41.
8. Conclusion de l'avocat général Pedro Cruz Villalón sous CJUE, gde. ch., 10 décembre 2013, Abdullahi, précité, pt.42.
9. Sophie Albert, « Personnes déplacées et demandeurs d'asile de l'ex-Yougoslavie », Hommes & Migrations, vol. 1198, no 1, 1996, p. 58.
10. Voir notamment la résolution des ministres chargés de l'immigration, adoptée lors de leur réunion des 30 novembre et 1er décembre 1992 à Londres, relative aux personnes déplacées du fait du conflit dans l'ancienne Yougoslavie, résolution des ministres chargés de l'immigration, adoptée lors de leur réunion des 1er et 2 juin 1993 à Copenhague, relative à certaines orientations communes concernant l'accueil de groupes de personnes en détresse particulièrement vulnérables originaires de l'ancienne Yougoslavie, la résolution du Parlement européen du 19 janvier 1994 sur les principes généraux d'une politique européenne des réfugiés qui souligne la nécessité d'une répartition équitable des réfugiés entre les différents pays de l'Union européenne
11. Résolution du Conseil, du 25 septembre 1995, sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées ; Décision 96/198/JAI relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées
12. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil
13. Cette liaison fut confirmée par la Cour de justice (Cour de justice, gde ch., 6 septembre 2017, République slovaque et Hongrie contre Conseil, précité, pt.333).
14. La protection temporaire, régime sui generis inventé sur proposition du HCR a été explicitement conçu comme un dispositif distinct de l'asile au titre de la Convention de Genève (article 3, paragraphe 1 de la directive).
15. Cour de justice, gde ch., 6 septembre 2017, République slovaque et Hongrie contre Conseil, aff. jtes C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, pts.235-261.
16. CJUE, gde. ch., 7 mars 2017, X et X contre Etat belge, aff. C-638/16 PPU, publié au Recueil numérique, ECLI:EU:C:2017:173, pt.48.
17. Voir le courriel adressé le 22 février 2017 par la direction générale des étrangers en France relatif à l'application du Règlement Dublin aux personnes accueillies en CAO depuis Calais
18. CJUE, gde. ch., 21 décembre 2011, N.S. contre Secretary of State for the Home Department et al., aff. jts. C-411/10 et C-493/10, publié au Recueil numérique, ECLI:EU:C:2011:865, ci-après « N.S. », pt. 60.
19. CJUE, gde. ch., 21 décembre 2011, N. S., précité, pt. 64.
20. CJUE, gde. ch., 21 décembre 2011, N. S., précité, pt. 65.
21. Sur ce point, voir Fabrice Picod, « Article 51 - Champ d'application », in F. Picod et S. van Drooghenbroeck (dir.), La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 1059-1082.

22. Sur la valeur du principe de solidarité, voir les conclusions de l'Avocat général Yves Bot sous CJUE, gde. ch., 6 septembre 2017, République slovaque et Hongrie contre Conseil de l'Union européenne, précité, pts.16-25.

23. Par exemple, l'ensemble des directives encadrant l'accueil et la procédure d'examen des demandes d'asile est fondée sur la Convention de Genève. L'article 3, paragraphe 3 de la directive de 2001 concernant les personnes déplacées dispose que « l'établissement, la mise en œuvre et la cessation de la protection temporaire font l'objet de consultations régulières avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCNUR) et d'autres organisations internationales concernées ».

RÉSUMÉS

Aujourd'hui la régulation de l'asile politique dans l'Union européenne paraît gérée par deux mécanismes qui provoquent la colère des uns puis celle des autres. Le risque aujourd'hui existe que sur l'asile, l'une de ses valeurs les plus fondamentales l'Union européenne se divise, se « démoralise » et éclate. Comment sortir de l'impasse ? Les auteurs esquissent des pistes de sortie de la crise actuelle.

AUTEURS

PATRICK WEIL

Directeur de recherche au CNRS (CHS 20ème siècle, université de Paris 1 Panthéon Sorbonne)

PIERRE AURIEL

Doctorant en Droit Public, Université Paris II Panthéon-Assas