



INSIGHT

DU VIN VIEUX DANS DE NOUVELLES OUTRES? RÉFLEXIONS SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT “DUBLIN IV”

DANIELA VITIELLO*

ABSTRACT: The forced migration upsurge in 2015 prompted the recast of the Common European Asylum System (CEAS), intended to bring “more Europe” into the integrated management of the Area of Freedom, Security and Justice. This achievement is deemed to be fundamental by EU institutions, in order to cope with emerging centrifugal forces and to ensure the security of European citizens. However, the tools proposed to reach these goals do not seem to match adequately the challenges raised by the mass influx of third country nationals seeking international protection in Europe. The last proposal for the recast of the Dublin III Regulation offers a clear instance of this hiatus, highlighting the legal and political flaws in the Union’s strategic vision, concerning both the treatment of protection seekers and the efficiency and equity of responsibility-sharing mechanisms. Its adoption risks leading to the gradual disavowal of the legal premises of the CEAS and the proliferation of inconsistencies between EU action and its underpinning values. Vice versa, a more balanced solution could be imagined only relaunching convincingly the European project as a process of integration based on “concrete achievements which first create a *de facto* solidarity”.

KEYWORDS: Dublin reform – corrective allocation mechanism – asylum shopping – secondary movements – coercion – solidarity.

I. INTRODUCTION

La crise migratoire a offert aux institutions européennes l’occasion de procéder à une redéfinition générale des politiques européennes en matière d’asile, qui a été présentée comme une tentative de porter “plus d’Europe” dans la gestion *uti universi* de l’Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ).¹ Ceci émerge de manière claire par rapport à

* Postdoctoral Research Fellow in EU Law, Department of Law, Università degli Studi di Roma Tre, daniela.vitiello@uniroma3.it.

¹ Communication COM(2015) 240 final du 13 mai 2015 de la Commission, *Un agenda européen en matière de migration*, pp. 14-17; Communication COM(2016) 197 final du 6 avril 2016 de la Commission, *Vers une réforme du régime d’asile européen commun et une amélioration des voies d’entrée légale en Europe*.

la réforme du système Dublin, un système obsolète de répartition des demandes d'asile, qui a significativement contribué à miner le principe de confiance mutuelle entre les États membres,² en favorisant, au sein des États frontaliers, le développement et la cristallisation de pratiques contraires à leurs engagements européens d'assurer le contrôle des frontières extérieures communes et de la gestion des flux massifs de réfugiés et de migrants.³

Point n'est besoin de rappeler que la mise à l'index de l'incohérence d'un tel système avait initialement abouti à l'adoption d'un mécanisme provisoire pour une relocalisation d'urgence de certains réfugiés "*prima facie*"⁴ provenant des États membres frontaliers – donc, de "première entrée irrégulière" – vers les États membres de "dernière destination" et ce, par dérogation au règlement Dublin. Dans l'intention des institutions européennes, ce mécanisme aurait dû forcer la solidarité intra-européenne et rétablir la confiance mutuelle à travers la soumission des États membres de l'Europe centrale et du Nord à l'obligation de répartir un quota des demandeurs d'asile. Parallèlement, les États membres frontaliers auraient dû accepter des mécanismes centralisateurs de contrôle du respect de l'acquis de Schengen et de Dublin, à concrétiser par le biais du renforcement des agences de l'ELSJ – notamment l'Agence pour la gestion des frontières extérieures (Frontex) et le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile (BEAA) – et l'institution des zones d'urgence migratoire ("*hotspots*").⁵

Le premier paquet de réformes de la Commission du 4 mai 2016, intégrant les propositions de règlement "Dublin IV",⁶ "Eurodac III"⁷ et celle destinée à transformer le

² F. MAIANI, C. HRUSCHKA, *Le partage des responsabilités dans l'espace Dublin, entre confiance mutuelle et sécurité des demandeurs d'asile*, in *Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2011, p. 12 et seq.

³ E. GUILD, C. COSTELLO, M. GARLIK, V. MORENO-LAX, M. MOUZOURAKIS, *New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*, Bruxelles: Parlement européen, octobre 2014.

⁴ Les conditions à remplir par un réfugié "*prima facie*" pour bénéficier du programme de relocalisation sont expliquées dans l'art. 3, par. 2, de la décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et de la 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. V. B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, www.europeanpapers.eu, p. 101 et seq., p. 107.

⁵ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, art. 2.

⁶ Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM(2016) 270 final (ci-après dénommée proposition de règlement "Dublin IV"). Cette proposition remplace celle du 9 septembre 2015 (COM(2015) 450 final), qui établissait un système permanent d'attribution des demandes de protection internationale basé sur une clé de distribution. V. M. DI FILIPPO, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDI Blog*, 12 mai 2016, www.sidiblog.org.

BEAA en Agence de l'Union européenne pour l'asile,⁸ vise à dégager une solution structurelle aux problèmes d'équivalence normative et d'application qui se sont manifestés dans le cadre de la coopération de Dublin.⁹ Ces réformes s'intègrent dans la direction imprimée par les mesures conjoncturelles précédentes,¹⁰ en s'appuyant toutefois sur le fondement juridique de l'art. 78, par. 2(e) TFUE, avec toutes les conséquences qui en dérivent sur le plan procédural, notamment la pleine participation du Parlement européen dans la procédure législative ordinaire.

Le deuxième paquet de réformes, présenté le 13 juillet 2016, s'occupe principalement de règlementer le contenu de la protection internationale au sein de l'Union européenne, en intervenant sur les directives qui sont à la base du Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) afin d'en transformer deux en règlements (précisément, la directive "qualification" et la directive "procédures") et de favoriser le rapprochement des conditions matérielles d'accueil dans les États membres à travers la révision de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), limitant le pouvoir discrétionnaire des États.¹¹

Ces réformes vont dans le sens d'une gestion centralisée de l'asile au niveau de l'Union. Cependant, elles ne semblent pas maîtriser la tension structurelle entre la conception classique des frontières extérieures en tant qu'expression de la souveraineté des États et l'universalisme des droits, prôné par l'Union européenne. Cette tension est à la base de la construction de l'ELSJ comme un espace gouverné par le principe général de la solidarité interétatique (art. 80 TFUE), dans lequel les valeurs de l'Union s'épanouissent pleinement (art. 2 TUE) même si à l'étranger est reconnu un traitement simplement "équitable" (art. 67 TFUE). Les réfugiés et les étrangers remplissant les con-

⁷ Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'"Eurodac" (refonte), COM(2016) 272 final.

⁸ Communication COM(2016) 271 final du 4 mai 2016 de la Commission, L'agence européenne pour l'asile.

⁹ Ces problèmes sont liés à l'incohérence d'un mécanisme de répartition des demandes qui n'est pas fondé sur l'harmonisation des conditions d'accueil de requérants ou sur le rapprochement des procédures d'examen des demandes dans les différents États membres de l'Union, de sorte que les taux de reconnaissance de la protection sont nettement différents dans les États membres, de même que l'accueil matériel dont le requérant peut bénéficier. Cela représente un facteur stimulant pour les mouvements secondaires, contraires à la réalisation de l'objectif de Dublin. A ce propos, BUREAU EUROPÉEN D'APPUI EN MATIÈRE D'ASILE, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, juillet 2015, www.easo.europa.eu, p. 22 et seq. et p. 92 et seq.

¹⁰ Ces mesures ont été disposées en septembre 2015, en application de l'agenda européen en matière de migration de mai 2015, en faveur de la Grèce et de l'Italie (v. *supra*, note 4). Sur ce point, v. S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 24 septembre 2015, eulawanalysis.blogspot.it.

¹¹ G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifche, procedure e accoglienza*, in *SIDI Blog*, 3 octobre 2016, www.sidiblog.org.

ditions pour la protection internationale doivent pourtant jouir d'un traitement qui doit être au moins conforme à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et aux autres traités internationaux pertinents (art. 78 TFUE).¹²

Il est nécessaire ainsi de s'interroger sur la cohérence de telles propositions avec les principes et les valeurs qui ont animé le développement du RAEC. Le point de départ d'une telle analyse ne peut être que la proposition de règlement ayant pour objet d'introduire "un mécanisme d'attribution correcteur" à la coopération de Dublin afin de l'adapter aux défis du moment.

II. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET LES INSTRUMENTS DE SA RÉALISATION

Les trois objectifs principaux de la proposition de révision du règlement Dublin peuvent être ainsi résumés: en premier lieu, l'accroissement de l'efficacité des critères de détermination de l'État membre compétent pour procéder à l'examen de la demande d'asile; en second lieu, la prévention des mouvements secondaires à l'intérieur de l'ELSJ en décourageant l'abus du droit d'asile et l'"*asylum shopping*"; en troisième lieu, la recherche d'un niveau élevé de solidarité et de partage équitable des responsabilités.¹³

Pour atteindre le premier objectif, la Commission propose l'introduction d'une nouvelle étape dans la procédure de Dublin, destinée à opérer une sélection préalable entre les demandes irrecevables et infondées,¹⁴ en appliquant à toutes les autres demandes les critères hiérarchiques consolidés de compétence prévus dans le règlement Dublin. Partant la nouvelle législation ne traiterait ni du contenu des critères actuels prévus au chapitre III du Règlement (UE) 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (ci-après dénommé règlement "Dublin III"), qui restent presque inaltérés,¹⁵ ni du dépassement du critère résiduel de la compétence de l'État

¹² V. MITSILEGAS, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, in *Comparative Migration Studies*, 2014, p. 231 *et seq.*

¹³ Proposition de la Commission de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM(2016) 270, p. 103.

¹⁴ Il serait utile de rappeler que, selon la normative actuellement en vigueur, les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme "irrecevable" uniquement aux conditions énumérées à l'art. 33 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (ci-après dénommée directive "procédures"). Au sens de l'art. 32 de la même directive, les États membres ne peuvent considérer une demande comme "infondée" que dans les situations énumérées à l'art. 31, par. 8.

¹⁵ Communication COM(2016) 270, chapitre III, art. 9 *et seq.* A l'exclusion de l'extension de la notion de liens familiaux aux fins de l'enracinement de la compétence, les critères permettant de déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande restent sensiblement identiques, de même que leur ordre d'application. Néanmoins, la clause de cessation de responsabilité a été supprimée et

membre de première entrée irrégulière (art. 13), dont les responsabilités dans la débâcle de la coopération de Dublin ont été largement reconnues et commentées.¹⁶ De l'avis de la Commission, pour faire fonctionner la coopération de Dublin, il serait suffisant de procéder à un examen préliminaire des demandes par les États qui en ont reçu la première présentation, permettant ainsi de rejeter promptement (ou, mieux, selon la procédure accélérée) les demandes "abusives",¹⁷ de contenir "la course à l'asile"¹⁸ ainsi que les mouvements secondaires.

La maîtrise des mouvements secondaires constitue le deuxième objectif de la proposition en sanctionnant efficacement les tentatives de mobilité intra-européenne des demandeurs avant la conclusion de la procédure de vérification de leur statut. En effet, la proposition prévoit l'obligation, à la charge du ressortissant d'un pays tiers, de présenter la demande auprès de l'État membre de première entrée irrégulière, d'y séjourner tout au long de l'examen de sa demande jusqu'à l'aboutissement de la procédure. Dans l'hypothèse d'une tentative de fuite, en plus de la rétention (déjà prévue par la normative en vigueur),¹⁹ les demandeurs peuvent être privés de l'accès gratuit aux services essentiels. En outre, leur demande peut être examinée selon la procédure accélérée, en restreignant les garanties procédurales prévues par le droit de l'Union.

Selon la Commission, en dissuadant les mouvements secondaires et en évitant de mettre en circulation en Europe des demandeurs abusifs, la charge de l'asile devrait être sensiblement allégée. Par ailleurs, cette charge serait également répartie de manière plus équitable grâce au mécanisme d'attribution correcteur des demandes d'asile, qui peut être automatiquement activé au cas où un État membre serait identifié, aux termes des critères de Dublin, comme responsable de l'examen d'un nombre disproportionné de demandes, apprécié en fonction d'une valeur de référence.²⁰ Ce mécanisme devrait faciliter l'aboutissement du troisième objectif, ou mieux, assurer un niveau élevé de solidarité et une répartition plus équitable des responsabilités dans la gestion des demandeurs au sein de l'Union européenne.

Au-delà de la pertinence des instruments proposés pour atteindre les objectifs fixés, il convient d'examiner la cohérence et le caractère proportionnel de la proposition de la Commission par rapport au paramètre normatif et aux valeurs de référence ins-

donc une fois que la responsabilité est attribuée à un État membre, cette attribution ne peut plus être modifiée.

¹⁶ M. DI FILIPPO, *Dublin 'Reloaded' or Time for Ambitious Pragmatism*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 octobre 2016, eumigrationlawblog.eu.

¹⁷ En ces termes, Communiqué de presse de la Commission, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, 4 mai 2016, europa.eu.

¹⁸ En ces termes, Réunion hebdomadaire de la Commission, *Achever la réforme du régime d'asile européen commun*, 13 juillet 2016, ec.europa.eu.

¹⁹ Règlement "Dublin III", art. 28 et Communication COM(2016) 270, art. 29.

²⁰ *Ibidem*, art. 35.

crits dans le droit de l'Union, aussi bien du point de vue du traitement des demandeurs d'asile que du point de vue de la coopération interétatique.

III. NŒUDS CRITIQUES EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA PROTECTION INTERNATIONALE ET DE TRAITEMENT DES DEMANDEURS

Concernant le premier volet, il faudrait examiner la compatibilité de la nouvelle procédure d'accès à la protection internationale avec l'objectif affiché du RAEC d'offrir "un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement" (art. 78, par. 1, TFUE).

Aux termes de l'art. 3 de la proposition, un nombre considérable de demandeurs d'asile ne sera pas réparti selon les critères hiérarchiques traditionnels²¹ et ne sera même pas pris en compte aux fins de l'activation du mécanisme d'attribution correcteur. Il s'agit, d'abord, des demandes "irrecevables", dans la mesure où elles concernent des individus provenant d'un "premier pays d'asile" ou d'un "pays tiers sûr".²² Ensuite, des demandes "infondées", c'est-à-dire présentées par des ressortissants provenant d'un "pays d'origine sûr", selon la liste européenne proposée par la Commission.²³ Enfin, des "demandes ultérieures" et de celles émanant de personnes représentant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre. Pour toutes ces typologies de demandes sera compétent l'État membre auprès duquel la demande a été présentée pour la première fois. Cet État sera titulaire d'une simple faculté de procéder à l'examen des demandes selon la procédure accélérée – comme prévu par la normative en vigueur – uniquement dans le cas des demandes "irrecevables"; pour toutes les autres demandes, il lui incombera une véritable obligation juridique d'appliquer cette procédure.

Il s'agit, en effet, d'un revirement important par rapport à l'actuel cadre du RAEC. Dans le système mis en place par la directive procédures, les dispositions régissant le recours aux procédures accélérées de la part des autorités étatiques doivent être interprétées comme étant destinées à éviter que l'exercice de l'autonomie procédurale nationale,²⁴ dans la phase de vérification du statut, ne se traduise en une compression injustifiée du droit d'accès à la protection internationale dans l'ELSJ. Par conséquent, les procédures ordinaires constituent la règle alors que les procédures accélérées, fondées principalement sur des présomptions relatives à la sécurité des pays tiers que l'étranger a traversés pour arriver en Europe ou du pays tiers de provenance, sont considérées comme des exceptions encadrées dans une série de garanties procédurales et substan-

²¹ V. règlement "Dublin III", chapitre III, art. 7 *et seq.*

²² Les définitions de "premier pays d'asile" et "pays tiers sûr" sont énoncées à l'art. 33, par. 2 (b) et (c), de la directive procédures.

²³ Proposition de la Commission de règlement du parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE, COM(2015) 452 final.

²⁴ Cour de justice, arrêt du 7 décembre 2010, affaire C-439/08, (*VEBIC*) *VZW*, par. 64.

tielles. Le changement de perspective introduit dans la proposition de règlement "Dublin IV" est évident: en rendant obligatoire l'examen des demandes "infondées" selon la procédure accélérée dans le cadre de la procédure de recevabilité, l'Union ne se limite plus à réglementer le recours à la procédure accélérée dans le but de favoriser le rapprochement des législations nationales, mais transforme l'exception en règle.²⁵

Dans la mesure où le recours aux présomptions de sécurité ne serait pas équilibré par une pondération appropriée de la situation individuelle du requérant, permettant au moins d'examiner le contenu d'un "grief défendable"²⁶ et d'offrir une réparation convenable au-delà de l'effet suspensif,²⁷ cela risquerait de compromettre, de manière irréparable, l'accès à la protection internationale dans l'ELSJ.

A cela s'ajoute la situation spécifique des demandeurs provenant des pays tiers d'origine ou de transit considérés comme "sûrs" et ayant des membres des familles dans un État membre de l'Union européenne autre que celui de la première entrée irrégulière dans lequel ils ont présenté pour la première fois la demande. Ces requérants risqueraient d'être privés du droit au regroupement familial du seul fait de provenir de pays considérés comme "sûrs" et non parce qu'ils ne satisfont pas aux critères prévus par le droit de l'Union européenne en matière de réunification familiale.

En effet, la règle de compétence de l'État membre auprès duquel la demande a été présentée pour la première fois par le requérant entré irrégulièrement inclut toutes ces hypothèses dans lesquelles l'irrecevabilité présumée de la demande se base sur des présomptions relatives à la sécurité des pays tiers de provenance et représente le nouveau critère de répartition des demandes susceptibles d'être examinées selon la procédure accélérée. Pour éviter que la réforme ne contribue à accroître les obstacles à la réunification familiale des demandeurs en provenance des "pays tiers sûrs", un examen approfondi de la situation personnelle de chaque requérant serait indispensable pour déterminer la présence des liens familiaux pertinents aux fins de l'enracinement de la compétence à l'examen de la demande, tout comme pour la garantie d'accès aux

²⁵ La proposition d'un nouveau règlement "procédures", qui rend obligatoire le recours aux présomptions de sécurité dans les pays tiers en vue d'accélérer l'examen des demandes de protection internationale dans les États membres de l'UE, va aussi dans ce sens. V. la Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2016) 467 final, art. 36.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 1^{er} septembre 2015, n° 16483/12, *Khlaifia et autres c. Italie*, par. 166-168. Sur l'ampleur de la portée du droit à une protection judiciaire effective dans l'UE v., par exemple, Cour de justice, arrêt du 11 juillet 1991, affaires jointes C-87/90 et C-89/90, *Verholen et al.*, par. 24.

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 13 décembre 2012, n° 22689/07, *De Souza Ribeiro c. France* [GC], par. 82.

moyens de recours contre la décision de rejet de la demande.²⁸ Toutefois, cela apparaît incompatible avec la soumission des demandes émanant de tels requérants aux procédures accélérées. D'autre part, quand bien même le requérant pourrait obtenir la reconnaissance d'un statut de protection internationale dans le cadre des procédures accélérées devant les autorités de l'État membre auprès duquel la demande a été présentée pour la première fois, sur la base d'une lecture combinée des règles qui président à la coopération de Dublin avec celles régissant la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, le regroupement familial lui pourrait être forclos jusqu'à l'obtention du statut de séjournant de longue période, à moins qu'il ne fasse valoir son droit à l'unité du noyau familial pour obtenir une décision de transfert.²⁹

Ce n'est pas tout. La proposition marque un recul dramatique par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'UE en matière de traitement des demandeurs d'asile, tout comme en matière d'innovations introduites dans le règlement "Dublin III" concernant l'effectivité du recours et des garanties procédurales prévues par la directive procédures.

En effet, l'obsession pour les mouvements secondaires, qui inonde le dispositif de la proposition dans son intégralité,³⁰ justifie un recours accentué à la coercition à l'égard des requérants. Comme il a déjà été observé, dans l'hypothèse d'une tentative de fuite, les requérants peuvent être privés du droit d'accès à l'assistance matérielle à l'exception des soins médicaux d'urgence.³¹ La réalisation d'une telle prévision pourrait constituer une sanction disproportionnée dans l'optique de la Cour européenne des droits de l'homme qui, à partir du célèbre cas *M.S.S. c. Belgique et Grèce*,³² avait qualifié les demandeurs

²⁸ F. MAIANI, *L'unité de la famille sous le règlement Dublin III: du vin nouveau dans de vieilles outres*, dans S. BREITENMOSEER et al. (dir), *Schengen et Dublin en pratique: questions actuelles*, Zürich: Dike Verlag, 2015, p. 277 et seq.

²⁹ Communication COM(2016) 270, art. 28, par. 5. Il faut observer que, ex art. 28, par. 4, le droit de recours est limité, dans tous les cas, à la phase suivant le "pre-screening" de la demande par l'État membre auprès duquel cette dernière a été présentée pour la première fois, alors que le seul cas où ce droit s'étend à l'art. 3, par. 2, de la proposition concerne le risque de traitements dégradants.

³⁰ Cette obsession caractérise aussi la proposition du nouveau règlement "qualification", dans lequel la tentative de fuite après l'obtention du statut est sanctionnée par la perte de la période de temps déjà accumulé aux fins de la reconnaissance du statut de long séjournant, rendant ainsi plus éloignée dans le temps la jouissance du droit à la libre circulation. V. Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, COM(2016) 466 final, pp. 5-6.

³¹ Communication COM(2016) 270, art. 5, par. 3. Pareillement, la nouvelle proposition de directive "accueil" soumet la jouissance de l'assistance matérielle à la permanence du demandeur dans l'État membre compétent pour l'examen de la demande. V. Proposition de la Commission directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), COM(2016) 465 final, p. 5.

³² Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 21 janvier 2011, n° 30696/09, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], par. 249 et seq.; arrêt du 4 novembre 2014, n° 29217/12, *Tarakhel c. Suisse* [GC], par. 93 et seq.

d'asile comme étant un groupe "vulnérable" et avait fait dégager de l'interdiction des traitements dégradants (art. 3 Convention européenne de droits de l'homme) une obligation positive pour les États parties à la Convention, qui doivent conjurer le risque que les requérants soient soumis à des conditions de vie ou de détention inacceptables. Par conséquent, ils doivent pourvoir à leur assistance matérielle et financière conformément aux dispositions de la directive "accueil". De la même manière, l'exclusion de la jouissance du droit à l'assistance matérielle en raison de la tentative de fuite pourrait se poser en contraste avec la jurisprudence de la Cour de justice qui, dans l'arrêt *CIMADE et Gisti*,³³ avait affirmé que la répartition des charges de l'accueil (entre l'État membre dans lequel séjourne le requérant et l'État compétent pour examiner la demande aux termes du règlement Dublin) doit être inspirée par le principe de la "protection continue" et de la garantie de protection de la valeur suprême de la dignité humaine.

En outre, au cas où les requérants ne respecteraient pas l'obligation de présenter la demande d'asile auprès du premier État membre d'entrée irrégulière, leur demande est susceptible d'être traitée selon la procédure accélérée comportant un accès limité à un recours effectif et à l'effet suspensif du recours,³⁴ qui constituent des garanties procédurales d'importance fondamentale pour assurer le respect intégral de l'interdiction du refoulement. Généralement, le droit de recours du requérant contre la détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa propre demande subirait une compression drastique par rapport aux prévisions de l'art. 27, par. 3, du règlement "Dublin III". En effet, la portée d'un tel droit de recours est limitée *ratione temporis* – à sept jours à dater de la notification de la décision de son transfert – et *ratione materiae* – aux cas où il existe un danger réel de violation des droits de l'enfant et à l'unité du noyau familial ou un risque des traitements contraires à l'article 4 de la Charte de Nice dans l'État membre compétent.³⁵ La limitation temporelle susmentionnée est particulièrement critiquable dans l'optique de la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle la durée légale pour introduire un recours doit être raisonnable.³⁶ De même, la limitation des motifs de recours contre les décisions de transfert est non seulement en contradiction avec le règlement "Dublin III", mais aussi avec la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, qui a récemment dépassé son critiquable précédent de l'affaire *Abdullahi*,³⁷ par la décision rendue dans l'affaire *Ghezelbash et Karim*.³⁸

³³ Cour de justice, arrêt du 27 septembre 2012, affaire C-179/11, *CIMADE et GISTI*. V. aussi l'arrêt successif du 27 février 2014, affaire C-79/13, *Saciri*.

³⁴ Communication COM(2016) 270, art. 5, par. 1.

³⁵ *Ibidem*, *considerandum* 24 du préambule et art. 28.

³⁶ Cour de justice, arrêt du 28 juillet 2011, affaire C-69/10, *Samba Diouf*, par. 66 et *seq.*

³⁷ Cour de justice, arrêt du 10 décembre 2013, affaire C-394/12, *Shamsou Abdullahi*. V. E. CANNIZZARO, *Interessi statali e diritti individuali nella politica dell'Unione relativa a visti, asilo e immigrazione*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino: Giappichelli, 2014, p. 235 et *seq.*

³⁸ Cour de justice, arrêt du 7 juin 2016, affaires jointes C-63/15 et C-155/15, *Ghezelbash et Karim* [GC].

Enfin, la proposition ne prévoit pas de protections spécifiques pour les requérants qui feront l'objet de relocalisation sur la base du mécanisme d'attribution correcteur automatisé. Cela reste une question en suspens, bien que la mise en œuvre de la coopération de Dublin, d'une part, et la pratique relative aux décisions de relocalisation de septembre 2015, de l'autre, aient démontré que le traitement des requérants transférés est moins favorable par rapport à celui d'autres requérants ne faisant pas l'objet de transfert selon la procédure de Dublin.³⁹

Par conséquent, du point de vue de l'accès à la protection internationale et du traitement des demandeurs d'asile, le coût de cette proposition apparaît élevé, d'autant plus que celle-ci n'est pas cohérente avec certains objectifs fondamentaux du RAEC. Sa mise en œuvre aboutirait vraisemblablement à une réduction des standards de protection des requérants au sein de l'ELSJ ainsi qu'à un traitement discriminatoire des bénéficiaires potentiels de protection internationale qui essayent de pénétrer clandestinement au sein de l'État membre dans lequel ils s'apprêtent à demander la protection internationale.

L'aspect emblématique de cette détérioration est le traitement réservé aux mineurs étrangers non-accompagnés, qui – aux termes de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg – auraient dû bénéficier d'une dérogation à l'application du mécanisme de Dublin destinée à écourter les délais pour la reconnaissance du statut.⁴⁰ Au contraire, dans la proposition du règlement "Dublin IV", nous pouvons enregistrer deux pas en arrière. En premier lieu, la compétence de l'État membre auprès duquel le mineur a présenté pour la première fois la demande a été maintenue (et donc il est transféré dans l'État compétent, en cas de mouvement secondaire non autorisé). En second lieu, la charge de la preuve de la compatibilité du transfert avec l'intérêt supérieur du mineur a été transférée dans la mesure où elle n'incombe plus aux autorités publiques mais au mineur.⁴¹ La raison d'être de cette option, ainsi que la proposition prend soin elle-même de la clarifier (*considerandum* 20 du préambule), vise à dissuader les mouvements secondaires, cette fois-ci des mineurs isolés étrangers, soi-disant au nom de la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, de manière paradoxale, un principe du droit international auquel la Cour de justice avait fait recours pour favoriser

³⁹ Ce traitement différencié des personnes relocalisées est une conséquence applicative du règlement Dublin (M. NGALIKPIMA, M. HENNESSY, *The Dublin II Regulation: Lives on Hold. European Comparative Report*, European Council on Refugees and Exiles, 2013, www.refworld.org) et normative des décisions (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015, et (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 (S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers*, cit.).

⁴⁰ Cour de justice, arrêt du 6 juin 2013, affaire C-648/11, *MA, BT, DA*, par. 57 et seq. V. aussi Proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 604/2013, en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, COM(2014) 382 final.

⁴¹ Communication COM(2016) 270, art. 10, par. 5.

l'accès rapide à la protection internationale des mineurs dans l'ELSJ pourrait dorénavant être utilisé pour en limiter la liberté de circulation.

IV. NŒUDS CRITIQUES PAR RAPPORT À LA COOPÉRATION INTERÉTATIQUE EN MATIÈRE D'ASILE

En ce qui concerne la coopération interétatique, la proposition du 4 mai 2016 ne semble pas placer le système Dublin à l'abri de sa principale critique: celle d'imputer la charge de gestion des demandeurs d'asile aux États frontaliers.⁴²

En effet, sur la base de la proposition, les demandeurs d'asile entrés irrégulièrement au sein de l'Union européenne sont contraints de solliciter la protection internationale auprès de l'État membre où ils ont effectué la première entrée non autorisée⁴³ et sont encouragés à respecter une telle obligation à travers la prévision de sanctions plutôt sévères (comme la perte des bénéfices sociaux et la privation de liberté personnelle).⁴⁴ De la lecture combinée de cette obligation, avec la règle de la compétence de l'État de présentation de la première demande pour l'accomplissement de la procédure d'examen de toutes les demandes pouvant être considérées comme irrecevables ou infondées aux termes de la directive procédures, ne peut que découler une aggravation de la charge de protection internationale sur les États frontaliers. En effet, sur la base de la proposition, les critères hiérarchiques traditionnels d'attribution de compétence s'appliqueront uniquement aux demandes exclues de la procédure accélérée.

Par ailleurs, le critère résiduel de compétence de l'État membre de première entrée irrégulière demeurera presque intact. Ce faisant, en plus de la charge d'identification, du premier accueil et de l'examen préliminaire des demandes recevables à la procédure accélérée, les États frontaliers demeureront compétents pour examiner les demandes provenant de ressortissants entrés irrégulièrement et enregistrés dans le système Eurodac, mais qui se sont soustraits à l'obligation de présenter la demande auprès de l'État de première entrée irrégulière en se dirigeant vers un autre État membre. La réforme, par conséquent, ne pourrait pas mettre un terme aux déplacements des requérants d'un État membre à l'autre. Ces déplacements ont caractérisé l'aspect le plus problématique dans la réalisation de la coopération de Dublin jusqu'aujourd'hui.⁴⁵ A plus forte raison une telle dynamique sera aggravée par un rabaissement considérable des clauses discrétionnaires⁴⁶ contenues à l'art. 17 du règlement "Dublin III", qui ont permis à la Cour de Strasbourg de sanctionner l'attitude non coopérative des États

⁴² G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino: Giappichelli, 2015, p. 51.

⁴³ Communication COM(2016) 270, art. 4, par. 1.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 5.

⁴⁵ C. HRUSCHKA, *Dublin est mort, vive Dublin! La proposition de réforme du 4 mai 2016 de la Commission européenne*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 24 mai 2016, eumigrationlawblog.eu.

⁴⁶ Communication COM(2016) 270, art. 19.

de l'Europe centrale en matière de transferts des requérants vers les États de premier accueil⁴⁷ et à certains États d'alléger le poids d'accueil des États frontaliers au point culminant de la crise, à travers la prise en charge de la compétence pour un grand nombre de requérants.⁴⁸

L'aviissement des clauses discrétionnaires est inspiré de toute évidence par l'exigence de limiter l'autonomie étatique afin d'améliorer l'efficacité de la coopération de Dublin en rendant le transfert certain et prévisible. Néanmoins, cela n'est pas compensé par une réforme des systèmes nationaux d'asile susceptible de favoriser un véritable rapprochement des taux de reconnaissance de la protection comme dans les conditions matérielles d'accueil, ni d'alléger le poids de la gestion des requérants grevant sur les États membres frontaliers, si bien que les propositions du deuxième paquet risquent vraisemblablement de rendre encore moins efficace la coopération de Dublin.

En effet, le nouveau mécanisme d'attribution correcteur,⁴⁹ qui s'activera automatiquement chaque fois que le quota des demandes assigné à un État franchit le seuil de 150 pourcent du quota standard de cet État (déterminé sur la base des critères objectifs tels que la population et le produit intérieur brut),⁵⁰ ne s'avère pas un instrument approprié pour résoudre les lacunes du système. Ce mécanisme s'inscrit dans l'évolution des décisions de relocalisation de septembre 2015, prescrivant des mesures conjoncturelles de réponse à "l'urgence" en s'appuyant sur la base juridique de l'art. 78, par. 3, TFUE et dérogatoires par rapport à l'art. 13, par. 1, du règlement "Dublin III".

Les États membres "bénéficiaires" du schéma de relocalisation ont procédé à l'élaboration et à l'exécution du plan d'action sous le contrôle vigilant de la Commission⁵¹ et ont reçu une contribution symbolique au premier accueil.⁵² Les États de relocalisation ont obtenu une enveloppe plus consistante pour chaque requérant pris en charge.⁵³ Néanmoins, ils ne peuvent décliner cette prise en charge que pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public, ni obtenir une suspension de la participation au mécanisme de relocalisation sauf dans les hypothèses d'urgence déterminées par les institutions.⁵⁴

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaires "Dublin"*, Fiche thématique, juin 2016, p. 2 et seq.

⁴⁸ G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 et seq., p. 461.

⁴⁹ Communication COM(2016) 270, art. 34 et seq.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 18.

⁵¹ Décision 2015/1523, art. 7 et 8.

⁵² Décision 2015/1601, art. 10.

⁵³ Règlement (UE) 516/2014 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile, migration et intégration", art. 18.

⁵⁴ Proposition de la Commission de décision du Conseil du 15 décembre 2015 instituant des mesures provisoires dans le domaine de protection internationale au profit de la Suède, conformément à

De surcroît, dans la deuxième des décisions sus-évoquées, le mécanisme obligatoire de solidarité a été affaibli par la possibilité offerte aux États membres d'obtenir une exonération temporaire du schéma de relocalisation à condition que cette prétention soit conforme aux valeurs de l'Union.⁵⁵ Une telle disposition a été adoptée au lieu de celle proposée par la Commission, qui prévoyait l'exonération temporaire pour un État membre momentanément incapable de gérer les relocalisations, mais imposait dans ce cas une contribution obligatoire au budget de l'UE avec un montant égal à 0,002 pour-cent du PIB, afin de financer l'assistance pour les efforts consentis par tous les autres États membres en faisant face aux conséquences de la non-participation dudit État membre à la relocalisation (c'est-à-dire un "mécanisme de solidarité temporaire").⁵⁶

Les résultats de l'application de ces décisions, suivant le rapport présenté par la Commission au cours du mois de septembre 2016,⁵⁷ demeurent décevants. Nonobstant une augmentation des relocalisations au départ de la Grèce à la suite de la conclusion de l'accord UE-Turquie,⁵⁸ les États membres "de destination" n'ont guère collaboré à l'exécution des décisions obligatoires de relocalisation.⁵⁹ En outre le mécanisme de "solidarité temporaire" a été vivement contesté par certains États membres, puisqu'il a été interprété comme étant un moyen pour sanctionner leur intention de ne pas coopérer.⁶⁰

Néanmoins, la nouvelle proposition législative de la Commission tendant à résoudre les problèmes structureaux de la coopération de Dublin, maintient inchangée la

l'article 9 de la décision (UE) n. 2015/1523 du Conseil et l'article 9 de la décision (UE) 2015/1601, COM(2015) 677 final.

⁵⁵ Décision 2015/1601, art. 4, par. 5. Sur cette conformité, v., en général, U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2011.

⁵⁶ V. Proposition de la Commission de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, COM(2015) 451 final, p. 5 et 23; et Proposition de la Commission 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, art. 4, par. 2.

⁵⁷ Communication COM(2016) 636 final du 28 septembre 2016 de la Commission, Sixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, p. 2.

⁵⁸ Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, in Communiqué de presse du Conseil européen 144/16 du 18 mars 2016. V. E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 2016, www.europeanpapers.eu, p. 3.

⁵⁹ Les marges d'appréciation laissées aux États membres ont provoqué des différences abyssales entre les nombres de places proposées, les nombres de places ouvertes et les nombres de réfugiés relocalisés. V. Communication COM(2016) 720 final du 9 novembre 2016 de la Commission, Septième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, p. 2 *et seq.*; *fact-sheet* de la Commission, Relocation and Resettlement – State of Play, 15 juin 2016, ec.europa.eu. La même attitude de réticence dans la coopération a été observée dans les précédentes expériences de relocalisation volontaire des demandeurs: C. FAVILLI, *Le responsabilità dei governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, in *SIDI Blog*, 27 avril 2015, www.sidiblog.org.

⁶⁰ S. PEERS, *The Orbanisation of EU Asylum Law: the Latest EU Asylum Proposals*, in *EU Law Analysis*, 6 mai 2016, eulawanalysis.blogspot.it.

raison d'être de ces mesures conjoncturelles en y ajoutant l'instauration bizarre d'un mécanisme de solidarité financière sur la base duquel les États membres réticents à participer au mécanisme d'attribution correcteur doivent contribuer à travers le paiement d'une somme de 250.000 euros pour chaque requérant dont ils seraient responsables.⁶¹ Une telle disposition ne peut être considérée comme une tentative sérieuse visant à rétablir un équilibre des responsabilités dans l'accueil d'autant plus que le mécanisme analogue (mais moins onéreux) de "solidarité temporaire", prévu dans la deuxième des décisions sur la relocalisation, a constitué la pomme de discorde pour certains États de l'Europe de l'est.

Par conséquent, cette prévision ressemble plus à une provocation qu'à une solution de compromis. Généralement, l'importance du "*burden-sharing*" dans le fonctionnement de la coopération intergouvernementale en matière d'asile, qui a été récemment soulignée même au niveau universel dans la déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants,⁶² est amplement négligée dans le texte de la proposition, où la répartition équitable des responsabilités est principalement abordée dans une optique financière.

En outre, dans la mesure où la solidarité n'est pas assurée, la proposition de la Commission risque de légitimer une coopération "à cloisons étanches", dans laquelle l'État frontalier finit par être structurellement "isolé" dans la gestion des flux. Cet isolement se réalise par une approche basée sur les zones d'urgence migratoire, dans le contexte d'une démarche renforcée de la gestion intégrée des frontières extérieures. Ce résultat sera obtenu grâce à la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et au renforcement des compétences de contrôle de l'Agence pour l'asile, présentée dans le premier paquet des réformes du 4 mai 2016. Une telle approche vise évidemment à empêcher que les États membres frontaliers laissent les requérants se mouvoir librement dans l'ELSJ comme une "pratique de résistance" en réponse au déficit de solidarité européenne (pratique connue sous le nom de "*wave-through approach*").

Néanmoins, la soumission des États frontaliers à un tel dispositif de contrôle du respect de l'acquis de Schengen et de Dublin doit être nécessairement équilibrée par l'activation automatique du mécanisme d'attribution correcteur. Ce mécanisme reflète une évolution du "mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise" prévu à l'art. 33 du règlement "Dublin III", qui a été effacé dans la proposition de règlement "Dublin IV". Ce dernier article institue un mécanisme géré de manière centralisée, activable lorsque les carences du système d'asile d'un État membre ou la pression migratoire exercée à ses frontières compromettent la coopération entre les États membres. Dans ces cas-là, l'État membre intéressé est requis d'élaborer et d'exécuter

⁶¹ Communication COM(2016) 270, art. 37, par. 3.

⁶² Assemblée Générale, Projet de résolution renvoyé à la réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants du 13 septembre 2016, UN A/71/L.1, par. 68.

un plan d'action pour la gestion de la crise.⁶³ La proposition de la Commission comprime ultérieurement l'autonomie des États membres frontaliers dans la gestion des flux de réfugiés et de migrants, avec la conséquence qu'en l'absence d'une solidarité effective les distorsions procédant de la coopération de Dublin finissent par se "décharger" intégralement sur les États qui les subissent le plus, contribuant ainsi à dévaluer le principe de la confiance mutuelle. Ce mécanisme flou, qui fait coïncider, dans la plupart des cas, les États membres de première entrée irrégulière avec ceux de première présentation des demandes d'asile, peut-il contribuer à accroître l'efficacité de la coopération de Dublin et à réduire les mouvements secondaires (c'est-à-dire le premier et le deuxième objectif de la proposition)? Il s'agit là d'une évaluation qui sera faite au lendemain de la mise en œuvre du règlement, en cas de son adoption. Il apparaît d'ores et déjà évident que ce mécanisme ne renforcera pas la solidarité entre les États membres (c'est-à-dire, le troisième objectif de la proposition). En effet, il n'est pas en mesure d'accroître le plein respect du droit de l'Union de la part de tous les États membres et il serait difficile d'envisager un mécanisme quelconque de partage des responsabilités qui puisse fonctionner sans une adhésion commune aux normes de base.⁶⁴

V. CONCLUSIONS

La coercition constitue le fil rouge unissant les points de la nouvelle gestion des mouvements forcés des populations dirigées vers l'Union. Cette coercition est exercée sur les demandeurs d'asile, dont la liberté de mouvement doit céder le pas aux exigences d'un fonctionnement harmonieux de la coopération de Dublin.⁶⁵ *Lato sensu*, cette stratégie implique aussi un contrôle externe sur les États membres frontaliers, qui subissent de fait une sorte de "mise sous tutelle" sans contrepartie de la gestion réellement participative de la charge dérivant de la surveillance des frontières extérieures de l'Union.

Il s'ensuit que n'est nullement affectée l'incohérence de fond du mécanisme de Dublin, qui se base sur une présomption d'équivalence des structures d'accueil ne s'appuyant pas sur une harmonisation complète du droit européen en matière de pro-

⁶³ La même logique présidant à cette prévision est contenue à l'art. 8 des décisions sur la relocalisation et à la proposition initiale de révision du règlement "Dublin III" (v. *supra*, note 6), qui prévoyait l'adoption d'un mécanisme de relocalisation de crise susceptible d'être déclenché par la Commission et qui subordonnait la poursuite des relocalisations au respect, par l'État frontalier, des "mesures complémentaires" décidées à Bruxelles.

⁶⁴ Le manque d'harmonisation dans l'application du règlement "Dublin III" résulte clairement du dernier rapport d'évaluation du règlement: E. JURADO, H. BEIRENS, S. MAAS, M. LABAYLE, D. UNGUREANU, S. FRATZKE, N. BANULESCU-BOGDAN, B. SALANT, J. SIENKIEWICZ, *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation. Final Report*, Bruxelles: Commission européenne, 18 mars 2016, ec.europa.eu.

⁶⁵ F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation. Study commissioned by the European Parliament*, juin 2016, www.europarl.europa.eu, p. 35 et seq.

tection internationale,⁶⁶ ni sur une coopération loyale fondée sur le principe de solidarité et de répartition équitable des responsabilités.⁶⁷ De plus, il existe un risque que la réforme n'aggrave le déséquilibre entre les niveaux de protection offerts par les systèmes nationaux d'asile, exacerbant ainsi les carences structurelles des systèmes des États membres frontaliers, qui ont été déjà critiquées à l'occasion de l'ouverture de nombreuses procédures d'infraction.⁶⁸ Cela pourrait contribuer à encourager les mouvements secondaires des demandeurs vers les États membres garantissant de meilleures conditions d'accueil et de meilleures garanties de reconnaissance de la protection internationale, nonobstant le renforcement des restrictions à leur liberté de mouvement et les sanctions prévues en cas d'exercice non autorisé de la liberté de circulation dans l'ELSJ. La perception de l'injustice générée par ce mécanisme serait accentuée et cela constituerait une énième occasion manquée de favoriser le respect spontané des règles de la part des demandeurs d'asile. En général, on ne peut que constater et regretter que la proposition de règlement "Dublin IV" entraîne un affaiblissement des standards de protection et une réduction de l'autonomie procédurale étatique – dans l'optique d'imposition des standards avec moins de garanties par rapport à ceux qui ont été prévus et qui sont en vigueur au sein des ordres juridiques de nombreux États membres. Sur ce point, il convient de rappeler que les États membres ont dû jusqu'aujourd'hui exercer leur propre pouvoir discrétionnaire, dans ce domaine de compétence partagée, tout en respectant les principes de proportionnalité, de coopération loyale et de bonne foi, en garantissant ainsi l'accès effectif et non discriminatoire à la protection internationale,⁶⁹ les voies de recours contre les décisions de rejet et l'automatisme de l'effet suspensif du recours.⁷⁰ En outre, ils étaient censés interpréter le droit de l'Union en pleine conformité avec la Convention de Genève de 1951, ainsi qu'avec la jurisprudence de Strasbourg en matière d'éloignement des ressortissants de pays tiers. Le fait qu'une proposition législative de l'Union, qui prétend apporter "plus

⁶⁶ S. PEERS, *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World – Or Lipstick on a Pig?*, in *Statewatch*, 8 avril 2013, www.statewatch.org; C. KAUNERT, S. LÉONARD, *The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2012, p. 1 et seq.

⁶⁷ V. CHÉTAIL et al. (eds), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden: Brill, 2016.

⁶⁸ MEIJERS COMMITTEE, *Note on the Proposed Reforms of the Dublin Regulation (COM (2016) 197), the Eurodac Recast Proposal (COM (2016) 272 final), and the Proposal for an EU Asylum Agency (COM(2016)271 final)*, juin 2016, www.commissie-meijers.nl, p. 2.

⁶⁹ Le principe en vertu duquel l'autonomie procédurale étatique ne doit pas être exercée de manière à rendre excessivement onéreux l'accès aux droits est amplement puisé dans la jurisprudence de Strasbourg (Cour européenne de droits de l'homme, arrêt du 11 juillet 2000, n° 40035/98, *Jabari c. Turquie*, par. 40; arrêt du 26 avril 2007, n° 25389/05, *Gebremedhin c. France*, par. 54 et seq.) et dans celle de Luxembourg (Cour de Justice, arrêt du 7 juillet 1981, affaire C-158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft*, par. 5; arrêt du 14 décembre 1995, affaire C-312/93, *Peterbroeck*, par. 12).

⁷⁰ Directive procédures, art. 46.

d'Europe" dans le domaine de la gestion des demandes d'asile, met en exergue des solutions se canalisant clairement dans l'optique d'une compression des droits des réfugiés, se révèle non seulement répréhensible du point de vue éthique, mais aussi stratégiquement limitée et juridiquement incohérent.

En dernière analyse, la proposition de révision du règlement Dublin ne semble résoudre aucune des difficultés structurelles qui émergent de la coopération de Dublin, étant donné qu'elle ne supprime pas le critère résiduel de la responsabilité de l'État de première entrée irrégulière, n'apporte aucune solution à l'absence de reconnaissance mutuelle des décisions nationales d'attribution des statuts de protection et n'accorde pas au demandeur la capacité d'influencer la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa propre demande.⁷¹ Au contraire, une telle proposition crée de nouveaux espaces pour la manifestation des tendances centrifuges contribuant à l'exacerbation des tensions structurelles qui sont pourtant au fondement de la construction de l'ELSJ.

L'Europe qui se reflète dans cette proposition de mai 2016 est celle de la dissuasion plutôt que de l'asile,⁷² des murs plutôt que de la liberté de circulation, de la méthode intergouvernementale plutôt que de celle communautaire. Cette Europe est désormais éloignée de celle imaginée en mai 1950, qui aurait dû se lever "par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait".⁷³ Dans cette Europe, la solidarité entre les États membres, érigée en principe général inspirant l'adoption et la mise en œuvre des politiques européennes dans le cadre du Titre V TFUE, est dépréciée en une vague référence morale dont le respect ne peut être imposé,⁷⁴ et le développement du RAEC ne peut plus être considéré comme un acquis.

⁷¹ J.-P. GAUCI, *Leap Ahead or More of the Same? The European Commission's Proposed Revisions to the Dublin System*, in *EJIL:Talk!*, 20 May 2016, www.ejiltalk.org.

⁷² P DE BRUYCKER, E. TSOURDI, *The Bratislava Declaration on Migration: European Irresponsibility instead of Solidarity*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 septembre 2016, eumigrationlawblog.eu.

⁷³ Déclaration de Robert Schuman, Paris, 9 mai 1950.

⁷⁴ Communiqué de presse de la Commission, *L'état de l'Union 2016: Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend*, 14 septembre 2016, ec.europa.eu.

