

# **CONCEPT DE RÉFUGIÉ AU SENS DU REGLEMENT 883/2004: LES RÉFUGIÉS ET L'UNION EUROPÉENNE, UN CHEMIN TORTUEUX COMME TOUJOURS**

REFUGEES IN THE EUROPEAN UNION, A PATH TORTUOUS AS EVER

Dr. Mohammed Saad Bentaouet

Chercheur en Droit International et Relations Internationales

Université de Séville

## **RÉSUMÉ**

Ces derniers mois, nous sommes témoins d'une augmentation dramatique des flux des réfugiés et des migrants qui cherchent l'asile à l'Union européenne. Pour faire face à cette crise, l'Union européenne pendant plusieurs années avait construit et évolué son système d'asile commun (RAEC), qui a né d'une nécessité primordiale après la suppression des frontières intérieures et la mise en œuvre de l'un des principes fondamentales de l'Union européenne, ce de la la libre circulation des personnes dans l'espace européen. Cela a conduit à l'établissement d'une distinction claire entre les citoyens des États membres et les «ressortissants de pays tiers». Après le Traité de Lisbonne la politique commun d'asile à connu une progression. Son objectif n'est plus simplement l'établissement de normes minimales mais la création d'un système commun comportant des statuts et des procédures uniformes. Nonobstant, pour une véritable politique communautaire en matière d'asile, il est nécessaire une volonté réelle des États membres pour la mise en œuvre.

**MOTS CLES :** Union européen, asile, réfugié, droits d'homme, Droit International.

## **ABSTRACT**

In these last months we have seen an increasing number of people seeking refuge in the European Union. To address this crisis the European Union has spent years developing the Common European Asylum System (CEAS), a prime necessity after removing internal borders and establishing the principle of freedom of movement within the European Union. This has resulted in the establishment of a clear distinction between citizens of member states and the so-called "third-country nationals". With the approval of the Lisbon Treaty, asylum policy has improved regarding two main factors, that is, institutional changes in this area have strengthened the role of refugees and also the judicial procedure for asylum. However, the implementation of a true EU policy on asylum and refuge calls for a real will of Member States.

**KEY WORDS:** European Union, asylum, refuge, human rights, international law.

## SOMMAIRE

- I. INTRODUCTION: LES RÉFUGIÉS COMME SUJETS INCLUS DANS LE CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL DU REGLEMENT 883/2004
- II. LES PREMIERS PAS AVANT L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN
- III. DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN AU TRAITÉ DE MAASTRICHT
- IV. D'AMSTERDAM À LISBONNE, UNE ESPERE EVOLUTION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE A L'UNION EUROPEEN
- V. QUEL PERSPECTIVES APRÈS LE PROGRAMME DE STOCKHOLM ?
- VI. CONCLUSIONS

## I. INTRODUCTION: LES RÉFUGIÉS COMME SUJETS INCLUS DANS LE CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL DU RÈGLEMENT 883/2004

Selon l'article 2.1 du règlement 883/2004, les réfugiés ont été inclus dans le champ d'application personnel, puisque ce règlement ne s'applique pas seulement «aux ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants»<sup>1</sup>. Aussi «le présent règlement s'applique aux survivants des personnes qui ont été soumises à la législation d'un ou de plusieurs États membres, quelle que soit la nationalité de ces personnes, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant dans l'un des États membres».

De ce précepte, il découle que le règlement 883/2004 il est applicable au réfugiés qui réside (légalement) dans le territoire d'un État membre de l'Union. Et pourtant, ne leur sont applicable le règlement 12 1231/2010, come les autres ressortissants des États tiers qui résident légalement dans l'Union Européen.

De ce qui précède découle, aussi, qu'il faut appliqués aux réfugiés toutes les dispositions contenues au Règlement 883/2004, et spécialement son article 4, qui consacre le principe de l'égalité de traitement dans les termes suivants: «les personnes auxquelles le présent règlement s'applique bénéficient des mêmes prestations et sont soumises aux mêmes obligations, en vertu de la législation de tout État membre, que les ressortissants de celui-ci ».

Après la lecture du règlement 883/2004 on a conclu qu'il n'y existe pas clairement un concept "communautaire" du réfugié. Dans son premier article il fait une référence directe au droit international on lit: "réfugié": défini tel que dans l'article 1 de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 Juillet 1951<sup>2</sup>. Cela nous amène a conclure que, pour déterminer le concept des réfugiés afin d'invoquer le règlement 883/2004 il est indispensable une recherche approfondie en droit international. En ce cas là, et contrairement à ce qui se fait couramment à travers les médias, qui utilisent sans rigueur le terme de réfugié- ou ils le fait dans un sens sociologique et no juridique- a notre avis, c'est très important comprendre le concept juridique du réfugié dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Á ce propos là, on doit commencer par une brève introduction historique, puisque le phénomène des réfugiés est apparu<sup>3</sup> pendant et après la Première Guerre Mondiale (1914 et 1922)<sup>4</sup>. Néanmoins, la Seconde Guerre mondiale avait provoqué les plus gros déplacements de population de l'histoire moderne, l'Europe été un grand camp de

---

<sup>1</sup>Règlement 883/2004, entrée en vigueur le 1er mai 2010.

<sup>2</sup>Règlement 883/2004, article 1, lettre g.

<sup>3</sup>Olivier Forcade, P.N. (Dir.); Les Réfugiés en Europe du XVIe au XXe siècle, Paris, Nouveau Monde Éd., 2008.

<sup>4</sup>Au sein de la Société des Nations, les premières conventions relatives aux réfugiés, sont l'application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou l'application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et le Protocole du 14 septembre 1939, Pérez Barahona, S: "el Estatuto de "Refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951", Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), nº 1/2003, p. 229.

réfugiés avec plus de 40 millions des personnes déplacées<sup>5</sup>. Le problème des réfugiés dans le vieux continent a été, depuis lors, un problème très grave et actuellement une menace latente en raison des conflits développés à l'autre côté de la Méditerranée, qui ont provoqué des migrations forcées.

La brusque augmentation du numéro des personnes qui sont obligés à fuir de leurs maisons et de se réfugier dans Europe, devient un test difficile pour l'Union et ces États membres. Cette avalanche, ou ces mouvements, qui provoquent des agglomérations aux frontières extérieures de l'Union européenne répondent à des causes et des processus différents. Cependant, les experts en soulignant les difficultés à établir des délimitations claires entre les concepts de réfugiés<sup>6</sup>, demandeurs d'asile et migrants. À cet égard, la seule distinction entre les réfugiés (pour des raisons politiques), d'une part, et les migrants (pour des raisons économiques), d'autre part, il est de plus en plus difficile à maintenir. Cette réalité, qui est de plus en plus confus, certains auteurs ont appelé *the asylum-migration nexus*<sup>7</sup>.

Parmi les facteurs qui expliquent cette confusion terminologique<sup>8</sup> on trouve les politiques d'immigration, des réfugiés et d'asile qui sont chaque fois plus restrictives. Dans ce sens, López Garrido a été très claire en affirmant que les gouvernements européens interprètent que la majorité des présumées réfugiés politiques sont en réalité des migrants économiques, qui, face à la fermeture des frontières ont trouvé la solution au statut privilégié des réfugiés, qui oblige à leur admission aux pays de destination<sup>9</sup>.

Les efforts pour établir un système européen d'asile, fait partie d'un processus qui a été liée à l'objectif de la libre circulation des personnes dès sa reconnaissance dans l'Acte unique européen<sup>10</sup>. En d'autres termes, les nouvelles frontières extérieures de l'Union et le contrôle inévitable en ce qui concerne l'entrée des ressortissants de pays tiers dans les États membres, augmente l'intérêt en conséquence à obtenir certains paramètres communs pour l'accueil des personnes en situations de danger.

De cette manière, le droit d'asile a été inséré<sup>11</sup> entre les politiques européennes. Il est considéré comme mesure complémentaire à la suppression des frontières intérieures

---

<sup>5</sup>Le désir d'apporter une réponse juridique à l'exode de la population après la Seconde Guerre Mondiale, il a été adopté la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est entrée en vigueur le 22 Avril 1954.

<sup>6</sup>Le terme réfugié s'applique au fuyant d'un conflit militaire ou à la persécution politique, qui ne correspond pas à l'immigrant qui est celui qui vient à un pays pour résider.

<sup>7</sup>Papadopoulou, A.; "Exploring the asylum-migration nexus: a case study of transit migrants in Europe", Global Commission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives, n°. 23, January 2005.

<sup>8</sup>Fernández Sánchez, P.A.; "New Reasons for obtaining asylum in Europe", Africa e Mediterraneo, n° 54, 2006, pp. 32-37.

<sup>9</sup>López Garrido, D.; El derecho de asilo, Trotta, Madrid, 1991.

<sup>10</sup>Ortega Terol, J.M.; "El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente", Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional., Soroeta Licerias, J., (Ed), Cursos de Derechos Humanos de Donostia, San Sebastián, Vol. VI, 2006, pp.3 y 4.

entre les États de l'Union. Cependant, en absence des pouvoirs- connexes à l'asile- dans les traités instituant la Communauté économique européenne, les États membres avaient s'appuie en base a des instruments propres de droit international public telles que la Convention de Genève de statut des réfugiés de 1951<sup>12</sup> et le Protocole de New York de 1967, garantissant ainsi le principe de *non-refoulement*, qui est la pierre angulaire de la Convention internationale.

La Convention stipule qu'aux réfugiés ne s'appliquent pas des sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers dans un pays<sup>13</sup>, et ils ne peuvent pas être l'objet de mesures discriminatoires fondées sur la race, la religion, l'opinion politique, la nationalité, le pays d'origine ou l'incapacité physique. La Convention et le Protocole continuent en vigueur dans le monde entier, bien que, à la lumière de la situation des réfugiés actuellement, la protection qui dispense le droit international est insuffisante. Une vérité qui a été annoncé ça fait longtemps par le Professeur Carrillo Salcedo quand il avait expliqué que les conditions des personnes non protégés et déracinées actuellement sont beaucoup plus grave et plus habituel que en 1951, pourtant ni la Convention de 1951, ni le Protocole de 1967 sont maintenant adéquats<sup>14</sup>.

Les traités instituant la Communauté économique européenne, la CECA (1951), la CEE (1957) et EURATOM, on a une référence générique à des mécanismes de coopération judiciaire, confiant son exécution aux traités internationaux traditionnels<sup>15</sup>. Cependant, la Communauté européenne à préparez le chemin du changement avec des diverses instruments pour créer un espace "judiciaire et de sécurité européenne". Ces premières étapes, on eu progressivement en cours de la construction d'une coopération politique européenne, puisque les États membres ont toujours été prudent à octroyer plus de faculté d'action à l'Union européenne dans des affaire étroitement liée à leur souveraineté, comme dans le cas du contrôle des frontières et de l'entrée des citoyens des pays tiers.

Par conséquent, la coopération avait compris seulement l'échange d'informations et des consultations à haut niveau politique, loin de la dynamique proprement communautaire. Il est important de manifester que la base juridique sur laquelle ils ont soutenu les différents instruments (règlements, directives, décisions), régissant l'asile dans l'Union européenne a supporté plusieurs changements: le traité de Maastricht de 1992, rénové par le traité d'Amsterdam 1997, par Nice en 2001, et enfin par le traité de Lisbonne qui réforme le traité de Maastricht et intègre le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

---

<sup>11</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea, Albolote, Granada, Comares, 2007, pp.5-11.

<sup>12</sup>Convention relative au statut des réfugiés adoptée à Genève, le 28 Juillet 1951 par la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides (ONU) convoquée par l'Assemblée Générale dans sa Résolution 429 (V) du 14 Décembre 1950. Entrée en vigueur: 22 Avril 1954, conformément à l'article 43, Recueil des Traités des Nations Unies, n° 2545, vol 189, p. 137.

<sup>13</sup>Article 31, Convention relative au statut des réfugiés adoptée à Genève, le 28 Juillet 1951.

<sup>14</sup>Carrillo Salcedo, J.A.; Curso de derecho internacional público: introducción a su estructura, dinámica y funciones, Madrid, Tecnos, 1999, p.266.

<sup>15</sup>Ordoñez Solis, D.; "El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea", Revista de estudios políticos, n° 119, 2003, p.448.

## II. LES PREMIERS PAS AVANT L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Comme on a indiqué ci-dessus, le Traité de Paris du 1951 et du Rome de 1957 ne comprend pas des dispositions relatives à l'espace judiciaire ou de la sécurité et, par conséquent, il n'y avait pas de référence en matière d'asile. Cela est attribué en grande partie à la nature commerciale et économique de la Communauté économique européenne.

Dans la première étape de la construction de ce qui est aujourd'hui l'Union européenne, nous voulons souligner que les succès obtenus de certains objectifs économiques avaient favorisé l'enrichissement de l'intérêt pour les questions politiques. Ces succès économiques ont encouragé "l'invasion" des marchés de l'emploi des pays membres par des travailleurs originaires d'autres régions du monde, ce qui a attiré à d'énormes flux migratoires. On même temps, l'arrivée massive des demandeurs d'asile à la frontière européenne en cherchant la protection, avait conduit à considérer la nécessité d'étudier des formules alternatives à la réponse individuelle des Etats. Surgit la nécessité d'une réglementation supranationale qui se traduira en action collective, combinée avec une meilleure coordination entre tous les Etats concernés<sup>16</sup>. En principe, les États membres ont évité l'adoption d'une convention sur l'asile. Cette négation est attribuée à l'inquiétude motivée par l'incertitude quant aux conséquences qui pourraient découler des engagements de cette nature, qui étaient relativement "nouveaux" dans le droit international public.

Cela ne veut pas dire qu'il y en avait pas des efforts pour harmoniser la situation des réfugiés dans la Communauté économique européenne. Parmi les antécédents les plus importantes utilisées pour réglementer les aspects spécifiques de cette question, nous nous souvenons d'une déclaration faite par le Conseil des Ministres des Communautés européennes le 25 Mars de 1964 relative à l'entrée et l'accès à un emploi rémunéré dans la communauté. Cette déclaration n'a pas eu une force juridique, mais prévoit dans l'une de ses sections que les réfugiés devraient recevoir un traitement le plus favorable possible<sup>17</sup>.

Nous pouvons dire qu'avec ces initiatives, la Communauté économique avait commencé à progresser en tant qu'organisation des "valeurs européennes" qui s'éloigne de sa nature purement économique. L'attention portée par l'Union européenne au respect des valeurs et des principes fondamentaux est ancien, en fait, aucun pays n'a d'ailleurs adhéré à l'Union européenne sans appartenir au Conseil de l'Europe. Cependant, le Traité de Lisbonne est le premier à parler explicitement de valeurs communes de l'Union<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea. Op. cit. pp.36-37.

<sup>17</sup>Déclaration du 25 mars 1964 des représentants des gouvernements des États membres de la C.E.E., réunis au sein du Conseil, au sujet des réfugiés, disponible <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:41964X0305> (consulté le 21 de février 2016).

<sup>18</sup>Article Premier « Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment », Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

Parmi les premières réunions liées à la question d'asile, ils apparaissent des groupes spécialisés comme le Groupe Trevi, un réseau intergouvernemental composé par des représentants des ministères de la justice et des affaires intérieures qui traitent les cas de l'immigration clandestine et le contrôle des frontières<sup>19</sup>.

Dans le cadre des travaux de ce groupe au cours des années 70 et 80, les thèmes relatives au droit d'asile et au statut des réfugiés ont été traités par les États membres et sur laquelle avait suscité des réactions importantes. Ces initiatives des États membres selon Lluich n'ont été que des déclarations politiques, avis informelles, documents de réflexion, sans aucune valeur<sup>20</sup>.

### III. DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN AU TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le 17 février 1986, neuf États membres ont procédé à la signature de l'Acte unique européen (AUE). Il a commencé le processus d'élimination des frontières entre les États membres. L'acte Unique est la première modification substantielle du traité de Rome, l'article 8 du traité CEE (art. 7 A après le traité de Maastricht et 14 ci-après le traité d'Amsterdam) expose que « les décisions nécessaires à la réalisation du marché intérieur défini dans cette disposition et plus particulièrement les décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le livre blanc sur le marché intérieur » qui permettrait à la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des gens, cependant, ne contient aucune référence explicite à la coopération policière et judiciaire».

La disparition des frontières intérieures et la libre circulation des personnes dans l'espace européen avaient déclenché une certaine inquiétude entre les États membres concernant la sécurité intérieure. Cela leur a permis de parvenir à une meilleure coopération et coordination entre les agences nationales, judiciaires et policières, la politique des visas, l'immigration et l'asile. Par conséquent, deux déclarations annexées à l'Acte unique européen ont été adoptées. De l'article 13 à 19 de l'Acte Unique (AUE) et la Déclaration des États membres sur la libre circulation des personnes<sup>21</sup>, ont clairement indiqué que ces domaines de coopération entre les États ont été exclus de la concurrence communautaire et, par conséquent, attribués à la coopération intergouvernementale entre eux<sup>22</sup>. En ce qui concerne spécialement l'asile, les diverses législations nationales ont créé différentes procédures face à la même situation. Les conclusions du Conseil européen de Strasbourg en Décembre de 1989 ont invité à rechercher l'harmonisation des politiques nationales d'asiles<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup>Coopération policière, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html), (consulté le 21 de février 2016).

<sup>20</sup>LLUCH, T.; "Hacia una política común de asilo para la Unión Europea", *Afers Internacionals*, n°53, 2001, p.142.

<sup>21</sup>Kiss, A.CH.; *Annuaire de la Haye de Droit International*, Contient, Rapports du Congrès Régional de l'AAA Sienne, Italie, 23-24 mai 1994. *Droit International de L'environnement, Droit Humanitaire International Droit International Privé*. Martinus Nijhoff Publishers, vol.8, 1995, p.103.

<sup>22</sup>Bacigalupo Saggese, M: "Bases de la Política Comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración", op.cit. p.60.

Ces engagements ont été concrétisés par la Convention d'application de l'accord de Schengen en 1990<sup>24</sup>, dans il a été consacré un chapitre entier à l'asile. Ainsi, conformément à l'article 1, indique que, «toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie contractante à obtenir la reconnaissance du statut de réfugié en vertu de la Convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967, et dans le but d'obtenir le droit résidence invoquant une telle condition »<sup>25</sup>. Cependant, l'acquis de Schengen (constitué par l'accord et la convention)<sup>26</sup>, il ne s'occupe pas de l'examen d'une demande d'asile, mais simplement se limite à répartir entre les États partis cette responsabilité. Il n'explique pas ce qui est l'asile, mais explique les concepts, demande d'asile, demandeurs d'asile et l'examen d'une demande d'asile. Cette disposition a une valeur politique importante, puisque il reconnaisse explicitement une réalité parmi une base politique commune.

Après la signature de la Convention de Dublin en 1990, qui est entré en vigueur le 1er Septembre de 1997, il a été convenu que les demandes d'asile doivent être examinées par un seul État membre. Dans ce cas, les dispositions de cette Convention avaient remplacé les dispositions de l'accord de Schengen de 1990. Toutefois, son application n'a pas obtenu les résultats escomptés, cela était à cause essentiellement de l'inhomogénéité des réglementations nationales. Malheureusement, il a été estimé que seulement 10% des demandes d'asile dans l'Union européenne ont été soumis à l'application de la Convention de Dublin (le 90% des demandes d'asile n'avait pas de politique commune). De 10% dans il s'appliqué la Convention, seulement le 1% avait été complété, la décision été finalisé, et le demandeur d'asile avait été transférer à l'autre pays. Par conséquent, seulement 1% des demandes d'asile en Europe comme il a été prévu par le système de Dublin pu être exécuté<sup>27</sup>.

Avec le traité de Maastricht, qui a été signé le 7 Février de 1992, et entré en vigueur le 1er novembre de 1993, c'est effectué le passage des Communautés européennes à une Union européenne de citoyens, prenant une vocation politique en tenant des compétences supranationales, à laquelle s'ajoutent les deux autres Communautés (CECA et Communauté Euratom); la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC); la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Ce traité avait établi ces objectifs principaux dans: le renforcement de la

---

<sup>23</sup> "...A la lumière de ce débat, le Conseil européen invite les instances compétentes a conclure dans les meilleurs délais et au plus tard avant la fin de 1990 les conventions qui sont en examen sur le droit d'asile ainsi que sur le franchissement des frontières extérieures de la Communauté et les visas. Dans ce contexte, il sera procédé a un inventaire des politiques nationales en matière d'asile, en vue de rechercher l'harmonisation". Conclusions de la présidence du Conseil européen de Strasbourg, 8 et 9 Décembre 1989, Libre circulation des personnes et des citoyens, p.349.

<sup>24</sup>Acquis de Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019 – 0062.

<sup>25</sup>Article 1 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 Juin 1985, de Juin 1990.

<sup>26</sup>Trujillo Herrera, R.; La Unión Europea y el Derecho de Asilo, Madrid, DIKYNSON, S.L, 2003, pp. 215 y 216.

<sup>27</sup>Lluch, T.; "Hacia una política común de asilo para la Unión Europea". Op.cit. p. 143.

légitimité démocratique des institutions; l'amélioration de l'efficacité des institutions; l'instauration d'une union économique et monétaire; le développement de la dimension sociale de la Communauté; l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune<sup>28</sup>. Cette évolution de l'Union européenne, à l'égard de la disparition des frontières intérieures et le renforcement des nouvelles frontières extérieures, avait exigé une meilleure coordination entre les États membres, en particulier se qui correspond la sécurité, l'immigration et l'asile. Mais la situation n'a pas été assouplie, puisque les même inquiétudes des années précédente régné encore entre les États membres.

Le traité de Maastricht a inscrit pour la première fois la politique de l'asile et de l'immigration parmi les questions d'intérêt commun. Cependant, cette coopération en matière d'asile s'insère dans le cadre plus large du domaine de la justice et des affaires intérieures et relève ainsi du troisième pilier, celui que les Etats membres ne souhaitent pas encore communautariser. En même temps, ce traité avait insérer un nouveau concept, celui de la citoyenneté européenne<sup>29</sup>, en vertu de l'article 8 du traité CE: «1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. 2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité»<sup>30</sup>. Ce concept a une certaine ambiguïté quant à son sens réel, puisque le traité a gardé silence à propos de la différence entre le concept de la citoyenneté européenne et celle de la citoyenneté nationale classique. En tout cas, c'est un statut politique et non juridique pour distinguer formellement les citoyens de l'Union des citoyens des Etats tiers. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la nationalité et ne la remplace pas. Ce nouveau statut de la citoyenneté de l'Union<sup>31</sup>, a exigé des réponses immédiates qui avaient accompli par la création d'un cadre spécifique de la coopération intergouvernementale en matière de justice et affaires intérieures (JAI).

#### IV. DE AMSTERDAM À LISBONNE, UNE ESPERE EVOLUTION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE A L'UNION EUROPEEN

Le Traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre de 1997 et est entré en vigueur le 1 mai de 1999, avait permis à l'Union européenne de posséder des compétences<sup>32</sup> et une capacité d'action dans le domaine de la surveillance de ces frontières. Depuis ce Traité, le droit d'asile est devenu une compétence communautaire, concurrente de celle des Etats membres, qui relève du premier pilier et qui appartient au domaine de la justice et des affaires intérieures. L'objectif de la Communauté européenne en cette matière est

---

<sup>28</sup>Fonseca Morillo, F. J. y Martín Burgos, J.A.; "El Tratado de Maastricht: análisis y perspectivas", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, n° 2, 1992, pp. 517-564.

<sup>29</sup>Agudo Zamora, M. J.; "la Ciudadanía de la Unión Europea: del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", *Inmigración y derechos de los extranjeros*, 2005, pp. 50 y ss.

<sup>30</sup>Article 8 du Traité de Maastricht Union, 1992, p.15

<sup>31</sup>Aux termes de l'article 9 du traité UE et de l'article 20 du traité FUE, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre, laquelle découle de l'application des dispositions propres à cet État. La citoyenneté de l'Union, qui complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas, se compose d'un ensemble de droits et de devoirs venant s'ajouter aux droits et aux devoirs attachés à la citoyenneté d'un État membre.

<sup>32</sup>Fernández Sánchez, P.A.; *Derecho comunitario de la inmigración*, Barcelona, Atelier, 2006, pp. 38 y ss.

d'harmoniser les législations nationales des Etats membres en développant des standards minimaux. Les Etats membres ont en effet estimé que cette harmonisation était nécessaire en vue de l'établissement et du fonctionnement d'un espace juridique commun. À cet égard, jusqu'au novembre 1999, avait une série d'instruments, et mécanismes juridiques coordonnée par les États membres pour préserver la sécurité intérieure des États membres. Ces instruments de coopération se mettent progressivement en place, tandis que l'Union encadre de plus en plus précisément les législations relatives à l'immigration et l'asile. L'instrument principal été l'acquis de Schengen qui a été intégré dans l'Union Européen par un protocole adjoint au traité d'Amsterdam<sup>33</sup>. De cette manière l'espace Schengen rejoint le cadre juridique et institutionnel de l'Union Européen au sein duquel il bénéficie d'un contrôle parlementaire et judiciaire. Cette réinstallation du système Schengen parmi la compétence de l'Union, été considéré par certains spécialistes comme un retour à la logique communautaire<sup>34</sup>.

Le Conseil européen de Tampere le 15 et 16 Octobre de 1999, concernait principalement à renforcer les ambitions du Traité d'Amsterdam dans le domaine de l'asile. Ce Conseil européen dans cette ville finlandaise, représente un avant et un après par rapport aux règles communautaires qui définiraient le futur régime d'asile commun. Les Conclusions adoptées représentent une impulsion politique importante et manifeste les grandes orientations à suivre pour atteindre cet objectif, cependant, est critiqué de ne pas se fixer le contenu des instruments juridiques qui peuvent donner forme a ce régime. Lors de cette réunion, consacrée la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ont précisé l'objectif de leur politique d'asile communautaire. Ainsi, il a été affirmé qu'« à terme, les règles communautaires devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile»<sup>35</sup>.

Aussi, selon les conclusions de la présidence de ce Conseil européen<sup>36</sup>, les États membres concernent à établir une "Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité"<sup>37</sup>. Conformément à ce qui lui a été demandé au Conseil européen de Tampere, la Commission a élaboré un Tableau de bord

---

<sup>33</sup>Pour parvenir à cette intégration, différentes décisions ont été prises par le Conseil de l'UE. Tout d'abord, comme le prévoyait le traité d'Amsterdam, le Conseil s'est substitué au Comité exécutif créé par les accords de Schengen. La décision 1999/307/CE du Conseil du 1er mai 1999 a fixé les modalités de l'intégration du secrétariat de Schengen au secrétariat général du Conseil, notamment celles relatives au personnel employé par le secrétariat de Schengen. Par la suite, de nouveaux groupes de travail ont été créés pour aider le Conseil à gérer les travaux.

<sup>34</sup>Labayle, H.; "Un espace de liberté, de sécurité et de justice", Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1997, p. 121.

<sup>35</sup>Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 Octobre 1999, Conclusions de la Présidence, paragraphe 15.

<sup>36</sup>Commission des Communautés Européennes, Secretariat General, "Conseil Europeen-Tampere, 15 & 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence", SI (1999), Bruxelles, le 16 octobre 1999.

<sup>37</sup>Conclusions du Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 Octobre 1999, paragraphe 4.

pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, et aussi pour établir des règles communes pour assurer la cohérence et l'efficacité de la procédure d'asile, et un statut de réfugié uniforme au niveau communautaire.

L'approbation du traité de Nice le 26 Février de 2001, ne contiens pas des changements importants en ce qui concerne la communautarisation de l'immigration et de l'asile. Il a réservé la réglementation introduite par le traité d'Amsterdam et a pris un certain nombre de compétence en faveur de la Communauté dans des domaines très spécifiques et détaillées (art. 63.1 TEC). Tous les autres pouvoirs avaient persisté en domaine des États<sup>38</sup>. Encore, en vertu de ce traité, le Conseil devait statuer à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, pour définir les règles communes et les principes essentiels en matière d'asile. Le traité prévoyait qu'à l'issue de cette première phase, le Conseil pourrait se prononcer en faveur de l'application de la procédure normale de codécision, auquel cas il prendrait ses décisions à la majorité qualifiée.

Les terribles attentats du 11 Septembre de 2001, à New York et Washington, ont eu un impact négatif sur les mesures prises au Conseil de Tampere. Les garanties établies concernant la procédure d'asile étaient amenuisé, tandis que les contrôles policiers ont augmenté aux frontières à cause des actes terroristes qui ont frappé les États-Unis en Septembre. Le Conseil européen de Laeken<sup>39</sup>, avait exigé de mètre en œuvre la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui oblige à tous les États «prendre les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé; g) De veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés”<sup>40</sup>.

Le Conseil européen de Laeken, qui a conclu la Présidence belge, le 27 décembre de 2001, avait adopté deux positions communes pour lutter contre le terrorisme. L'une de ces deux traites s'occupe de financement du terrorisme (2001/930) et l'autre avait accordé une définition commune des crimes terroristes (2001/931), cela avait provoqué une certaine influence et une perception négative en ce qui concerne les nationaux et

---

<sup>38</sup>Stern, B.; L'Europe et le droit d'asile, L'Harmattan, Paris, 2001, en Martín y Pérez De Nanclares, J: “La inmigración y el asilo en la Unión Europea: presente y futuro”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, n°. 7, 2003, p.109.

<sup>39</sup>Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 Décembre 2001, le paragraphe 17. Dans la position commune 2001/931/PESC du 27 Décembre 2001 concernant l'application de mesures spécifiques lutter contre le terrorisme. Cette position commune prévoit l'établissement d'une liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes terroristes auxquels la mesure préventive de gel des fonds et des actifs financiers applique.

<sup>40</sup>S/RES/1373 du 28 Septembre 2001, le paragraphe 3 F. et d'autres résolutions de l'ONU ont insisté sur ce point. Il est à noter que même la résolution de l'Assemblée générale 58/174 du 22 Décembre 2003, exhorte les États doivent refuser l'asile à ceux qui financent, planifient, appuient ou commettent des actes terroristes et ceux qui les abritent.

demandeurs d'asile de certains pays en particulier, ce qui a provoqué des violations aux droits des réfugiés et demandeurs d'asile. Il y a même des études qui ont impliqué le terrorisme avec l'asile aux États-Unis entre les années 90 et 2004<sup>41</sup>. Ces études ont conclu qu'il y a un très haut pourcentage des terroristes qui avaient demandé l'asile dans ce pays, et qu'Al-Qaïda avaient utilisé l'asile comme formes d'accès et d'entrée aux États-Unis<sup>42</sup>. Au sein de l'Union européenne il y avait une ligne de pensée qui partage les mêmes idées indiquées dans ces recherches. En ce sens Trujillo Herrera avait manifesté que, l'inquiétude à l'échelle mondiale a cause des attaques terroristes du 11 Septembre 2001, ... à eu un impact négatif sur la question de l'asile. Et que les sociétés riches de l'Occident ont seulement réussi à adopter des stratégies agressives dont les résultats étaient nettement insatisfaisants<sup>43</sup>.

Au Conseil européen de Séville, qui est l'un des Conseils européens essentiel dans la lutte contre le terrorisme<sup>44</sup>, dans il y avait accordé un plan d'action de 60 objectifs contre ce phénomène. Parallèlement à ces mesures, il se réaffirmé à durcir la politique d'immigration, et de l'asile<sup>45</sup>. Où il exigé «l'intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers»<sup>46</sup>, et il avait incluse les procédures pour mettre en œuvre des mesures réglementaires et des actions ordinaires de ce que ont appelle actuellement le régime d'asile européen commun (RAEC).

Le Traité de Lisbonne est un traité modificatif signé le 13 décembre de 2007 dans la capitale portugaise et entré en vigueur le 1er décembre 2009, après une longue étape de négociation et un référendum négatif en Irlande. Ce Traité amende les traités existants, le Traité de l'Union européenne (TUE) et le traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>47</sup>, afin de simplifier l'entendement du Traité de Lisbonne par les

---

<sup>41</sup>Kephart, J.; "Immigration and Terrorism. Moving beyond the 9/11 staff report on Terrorism Travel", Center for Immigration Studies. 2005, disponible en <http://www.cis.org/articles/2005/kephart.html>, (consulté le 20 février 2016).

<sup>42</sup>Barrenechea, L.; ¿Están recogidas las vinculaciones entre el derecho de asilo y el terrorismo en la estrategia global contra el terrorismo de Naciones Unidas? Op. cit., pp.2 y 3.

<sup>43</sup>Trujillo Herrera, R.; "El asilo político entre el Muro de Berlín y el 11 de septiembre: una figura en crisis", Migraciones Internacionales, Vol. 2, N°. 4, 2004, p. 187.

<sup>44</sup>Escribano Úbeda-Portugués, J.; El Terrorismo ante el derecho internacional Público, Madrid: Liber Factory, 2008, p.114.

<sup>45</sup>Le paragraphe 37 stipule que «Parallèlement à une coopération plus étroite pour lutter contre l'immigration clandestine, est nécessaire de promouvoir l'étude des propositions en discussion. Le Conseil européen invite le Conseil à adopter: • en Décembre 2002, le règlement Dublin II. • Avant Juin 2003, les normes de qualification pour le statut de réfugié et le contenu de la loi; les dispositions relatives au regroupement familial et le statut de résidents permanents à long terme. • Avant la fin de 2003, les normes communes pour les procédures d'asile ". Conseil européen de Séville des 21 et 22 conclusions de la Présidence Juin (13463/02).

<sup>46</sup>Au paragraphe 40 des conclusions de Laeken appelle à l'intégration de la «politique sur les flux migratoires dans la politique étrangère de l'Union européenne". Alors qu'au Conseil de Séville, avait une demande de «l'intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers", Ludlow, P: "La presidencia española de la Unión Europea: el Consejo Europeo de Barcelona y el Consejo Europeo de Sevilla", Documento de trabajo/Working paper, *Real Instituto Elcano*, de 29 de noviembre de 2002, p.25.

citoyens, puisque l'acquis réglementaire de l'Union été amplifié, avait rendu la compréhension compliquée.

Probablement le plus important du Traité de Lisbonne pour notre article, l'intention de rétablir une politique d'asile commune sur la base des valeurs et le plein respect aux droits fondamentaux. On croit que l'adoption du Traité de Lisbonne avait encouragé les bénéficiaires et les demandeurs d'asile, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux s'est vue confier la même force juridique obligatoire que les traités. En même temps, ce Traité prévoit que l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

## VI. QUEL PERSPECTIVES APRÈS LE PROGRAMME DE STOCKHOLM ?

En Décembre 2009 sous la présidence suédoise, c'était adopté le programme de Stockholm pour la période 2010-2014, suppléant le programme de la Haye (2004-2009). Il a pour objectif fixer le cadre des actions de l'Union européenne en ce qui concerne la coopération policières et douanière, la protection civile, la coopération judiciaire en matière pénale et civile, les questions d'asile, de migrations et la politique des visas. -le Pacte Stockholm- qui a pris cinq engagements fondamentaux, qui doivent être traduites en mesures concrètes pour renforcer la construction d'une politique commune de l'immigration et d'asile<sup>48</sup>. Il a voulu insérer un régime d'asile européen commun (RAEC), qui doit être équitable et efficace, qui pourrait sert de référence mondiale. En ce cas là, le programme propose comme instrument central, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui devrait jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre du (RAEC) en renforçant la coopération pratique et en coordonnant l'appui opérationnel entre les États membres. En 2013, l'Union européenne complète l'adoption du régime d'asile européen commun (RAEC), qui se compose d'un ensemble de règles<sup>49</sup>. Cependant, la crise actuelle des réfugiés a débordé les État membres de l'Union, et á prouver de nombreux échecs. Nous assistons à la pire crise des réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale. Actuellement, la priorité du Bruxelles est de contenir le flux des personnes déplacées en Turquie, en Grèce et dans les Balkans, loin des capitaux européens. Cette crise sert à découvrir ce que signifie vraiment répartir les contrôles de la frontière extérieure de l'Union, et de considérer si vraiment la politique d'asile accordé par l'Union Européen jusqu'à présent est vraiment valable<sup>50</sup>. Nous attire

---

<sup>47</sup>La base juridique de l'asile et le refuge dans l'Union européenne, actuellement sont, l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) et les articles 67 paragraphes 2, 78 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour plus d'informations, voir Carrera, S., y Geyer, F: "El Tratado de Lisboa y un espacio de libertad, seguridad y justicia: excepcionalísimo y fragmentación en la Unión Europea", Revista de Derecho Comunitario Europeo, n°. 29, enero/abril (2008), pp. 133-162.

<sup>48</sup>Un Proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, primera parte: Una Unión Europea fuerte, útil y abierta. Capítulo 3: La Construcción de una política europea de inmigración. Fundación CIDOB, p. 45.

<sup>49</sup>Directive 2011/95/ UE sur les exigences relatives à la reconnaissance des bénéficiaires d'une protection internationale et le contenu de celui-ci; Directive 2013/32 / UE sur les procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale; Directive 2013/33 / UE sur les normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale; Règlement 603/2013 / UE concernant EURODAC; Règlement 604/2013 / UE sur la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande (Dublin III).

<sup>50</sup> Pendant la crise actuelle, le Parlement européen a adopté la Résolution du 17 Décembre 2015, le rapport annuel sur les droits de l'homme et de la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne à cet égard "[...] souligne également qu'il est urgent d'élaborer des politiques plus fortes au

l'attention les critiques vers l'Union européenne et sa passivité pour résoudre cette crise, mais en réalité comme il a souligné Mangas Martin, ce n'est pas l'Union européenne, mais sont ses États membres, qui ont une attitude intolérable<sup>51</sup>.

## VI. CONCLUSIONS

On vive une réalité qui est très semblable à celle qui existait au moitié du XXe siècle, quand le système de protection des réfugiés, toujours en vigueur, été établi. La crise actuelle à des facteurs coupables, le chaos qui règne aujourd'hui au Moyen-Orient et en Afrique, provoqués par la guerre, sécheresse, effondrement économique.

L'Union européenne a pu, après plusieurs années et des nombreuses réformes de leurs traités d'origine, établir un régime d'asile européen commun (RAEC). Comprenant des règles minimales dans ce domaine. Nonobstant, ces paramètres communs acceptent de multiples interprétations par les États membres. Varient considérablement d'un État membre à l'autre, étant donné que les États parties ont encore certaine faculté dans ce genre des politiques.

Avoir un excellent système d'asile, ne signifie pas pouvoir l'appliquer de manière adéquate, son capacité est discutable pour deux raisons: d'une part, il manque une volonté politique des États membres, en ce cas là on trouve qu'il ya des Etas qui encouragent les réfugiés pour ce déplacer à d'autre Etas membre de l'Union européenne. Et d'autre part, nous sommes témoins de que l'Union européenne actuellement faits tous le possible, utilisant des manœuvres d'une légalité douteuse pour empêcher les réfugiés loin des frontières communautaires.

---

niveau de l'Union pour faire face aux problèmes pressants liés aux migrants et aux réfugiés et pour définir un mécanisme efficace, équitable et durable de répartition de la charge entre les États membres; souligne les mesures proposées par la Commission le 9 septembre 2015 afin de s'attaquer à la crise des réfugiés, dont la révision envisagée du règlement de Dublin ».

<sup>51</sup>Cité par Rojas, A.; "Europa se salta sus propias leyes de asilo", el Mundo, (22 septembre 2015).