

# Aspects juridiques européens de la situation migratoire à Calais

Antoine Guérin

Mémoire de Master Droit européen des affaires

*Sous la direction de Marie-Laure Basilien-Gainche, Professeur  
Université Jean Moulin Lyon 3*

N° 15

Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit  
Équipe de Droit International Européen et Comparé – EA n° 4185  
Lyon – 2017

**Le présent ouvrage peut être utilisé, par de courtes citations, pour un usage personnel et non destiné à des fins commerciales.**

**Il doit être cité comme suit :**

**Guérin (Antoine).** – *Aspects juridiques européens de la situation migratoire à Calais.* – Mémoire de Master Droit européen des affaires / sous la direction de Marie-Laure Basilien-Gainche, Professeur. – Lyon : Équipe de droit international, européen et comparé, 2017. – 135 p. – (Les Mémoires de l'Équipe de droit international, européen et comparé : n° 15). – Document disponible sur le site web de l'Équipe de droit international, européen et comparé, à l'adresse : <http://ediec.univ-lyon3.fr/publications>.

ISSN : 2778-2441

**Directrice de publication :** Frédérique Ferrand, Professeur des universités, Agrégée de droit privé, Directrice de l'**Équipe de Droit International, Européen et Comparé**

**Responsable d'édition :** Véronique Gervasoni, Responsable administrative de l'EDIEC

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit**

**Équipe de droit international, européen et comparé – EDIEC, EA n° 4185**

15 quai Claude Bernard 69007 Lyon – Adresse postale : 1C avenue des Frères Lumière CS 78242 69372 Lyon Cedex 08 – Tél. : ++ 00 / 33 478 787 251

Courriel : [ediec@univ-lyon3.fr](mailto:ediec@univ-lyon3.fr) – Web : <http://ediec.univ-lyon3.fr>





# **Aspects juridiques européens de la situation migratoire à Calais**

**Antoine Guérin**

**Mémoire de Master Droit européen des affaires**

*Sous la direction de Marie-Laure Basilien-Gainche, Professeur  
Université Jean Moulin Lyon 3*

**N° 15**

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit  
Équipe de Droit International Européen et Comparé – EA n° 4185  
Lyon – 2017**



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont accompagné, de près ou de loin, durant la préparation et la rédaction de ce mémoire, en particulier toutes celles qui m'ont vu y travailler et avec qui j'ai pu en discuter.

Madame le Professeur Marie-Laure Basilien-Gainche, dont l'autorité, la pédagogie et l'humanité furent autant d'influences positives sur la poursuite de ce travail.

Madame Sandrine Cortembert, par qui le goût du droit européen m'a été donné.

Madame le Ministre Nora Berra, pour qui ce fut une réelle fierté de travailler au Parlement européen et pour qui j'éprouve un respect tout à fait singulier.

Mes parents, dont les conseils et l'attention sont toujours extrêmement précieux.



## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

Acquis	Acquis Schengen
AFP	Agence France-Presse
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CE	Conseil d'État
CFDA	Coordination française pour le droit d'asile
CHAUH	Centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
cons.	considérant
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
Fig.	Figure
Gde Ch.	Grande Chambre
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigrés
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
n.	note
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	Office des migrations internationales
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
sect.	section
TA	Tribunal administratif
V.	voir
v.	versus



## SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE – LA STRATÉGIE BRITANNIQUE VIS-À-VIS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D’IMMIGRATION ET D’ASILE : LE « MEILLEUR DES DEUX MONDES »

CHAPITRE I – LE CHERRY PICKING BRITANNIQUE EN MATIÈRE D’IMMIGRATION

CHAPITRE II – LE CHERRY PICKING BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE MIGRATION LÉGALE ET D’ASILE

DEUXIÈME PARTIE – TRENTE ANS DE COOPÉRATION FRONTALIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE EXTRALÉGALE

CHAPITRE I – DU TRAITÉ DE CANTORBÉRY AU PROTOCOLE ADDITIONNEL DE SANGATTE : L’IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE FERRÉE ET LA MISE AU REBUT DE SCHENGEN ET DUBLIN

CHAPITRE II – DU TRAITÉ DU TOUQUET AUX ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS : L’IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE MARITIME



« Sur toutes les frontières,  
à mesure que se levaient les barrières douanières,  
des barrières policières les remplaçaient »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> René Barjavel, *La Nuit des temps*, Pocket, 2005, cop. 1968, p. 36.



## INTRODUCTION

L'année 2009 et encore davantage l'année 2015 ont vu s'agrandir la liste des villes dont le nom ne leur appartient plus. Souvent grâce ou à cause de l'histoire, elles font l'objet de ce qui s'appelle une métonymie. Selon la classification établie par le grammairien français Pierre Fontanier, cette figure de style « consist[e] dans la désignation d'un objet par le nom d'un autre objet et qui fait comme lui un tout absolument à part, mais qui lui doit ou à qui il doit lui-même plus ou moins, ou pour son existence, ou pour sa manière d'être »<sup>2</sup>. C'était déjà le cas de Vichy (« le régime de Vichy »), d'Épinal (« une image d'Épinal »), de Verdun (« la bataille de Verdun »), de Byzance (« c'est Byzance »), de Schengen (« l'accord de Schengen ») et de bien d'autres ; c'est désormais le cas de Calais.

Rien ne destinait *a priori* Calais à figurer parmi cette liste. Commune du Pas-de-Calais en région Hauts-de-France, située au sud-est de l'Angleterre, Calais est d'abord la principale ville française de liaison avec le Royaume-Uni. De ce point de vue, Calais fut durant plusieurs siècles une place militaire hautement stratégique, successivement assiégée par les Anglais, les Bourguignons, les Espagnols, puis par les Allemands lors de la Seconde Guerre mondiale, qui la déclarent « zone interdite »<sup>3</sup> en 1940. Détruite dans sa grande majorité (à 73 %) par les bombardements allemands<sup>4</sup> et alliés<sup>5</sup>, Calais se reconstruit dans l'urgence et la douleur : 2 035 maisons, 54 bâtiments publics, 20 ponts et 3 gares ont été détruits pendant la guerre<sup>6</sup>.

Dotée d'une « merveilleuse situation géographique »<sup>7</sup>, Calais est célèbre par son port, presque entièrement reconstruit en 1946<sup>8</sup> et qui deviendra un des plus grands ports français de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, position qu'il conforte encore aujourd'hui puisqu'il est le premier port métropolitain pour le tonnage de marchandises diverses<sup>9</sup>, le quatrième tous trafics confondus<sup>10</sup>, et le premier port roulier d'Europe<sup>11</sup>. Il est également, et de loin, le premier port français en termes de transports de passagers par ferry<sup>12</sup>.

La construction du tunnel sous la Manche, à Coquelles (à un peu moins de dix kilomètres de Calais), en 1994, eut des conséquences économiques nettement positives pour Calais et son port. Malgré l'opposition farouche des compagnies maritimes à la réalisation du projet, compréhensible notamment à l'aune des millions de personnes transportées chaque année d'un côté et de l'autre

---

<sup>2</sup> P. Fontanier, *Les Figures du discours*, Paris, Flammarion, 1968, cop. 1827, p. 79.

<sup>3</sup> É. Dejonghe, Aspects du régime d'occupation dans le Nord et le Pas-de-Calais durant la Seconde Guerre mondiale, *Revue du Nord*, vol. 53, n° 209, 1971, p. 254.

<sup>4</sup> Les Archives du Pas-de-Calais, Calais, première ville française bombardée par un Zeppelin, § 2 [<http://www.archivespasdecalais.fr/Activites-culturelles/Chroniques-de-la-Grande-Guerre/Calais-premiere-ville-francaise-bombardee-par-un-zeppelin>].

<sup>5</sup> *La Voix du Nord*, 27 févr. 1945 : Calais libéré, mais Calais bombardé, 27 févr. 2015, § 2 [<http://www.lavoixdunord.fr/archive/recup%3A%252Fregion%252F27-fevrier-1945-calais-libere-mais-calais-bombarde-ia33b48581n2685159>].

<sup>6</sup> M.-P. Chélini, Ph. Roger, *Reconstruire le Nord-Pas-de-Calais après la Seconde Guerre mondiale (1944-1958)*, Presses universitaires du Septentrion, 2017, p. 215, n° 1.

<sup>7</sup> J. Guillaume, Le port de commerce de Calais et ses modes d'insertion géographiques, *Hommes et terres du Nord* 1981, IV, p. 1.

<sup>8</sup> Commission nationale du débat public, *Bilan du débat public – Calais Port 2015*, sept. 2009-janv. 2010, p. 2 [<http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-calais-port2015/DOCS/COMPTE-RENDU-ET-BILAN/bilan-calais.pdf>].

<sup>9</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Bilan annuel des ports et des voies navigables – Résultats 2012*, rédigé par Th. Lagadec, 25 juin 2013, p. 7 [[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan\\_annuel\\_2012\\_des\\_ports\\_et\\_des\\_voies\\_navigables\\_v2.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan_annuel_2012_des_ports_et_des_voies_navigables_v2.pdf)].

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Région Hauts-de-France, Le port de Calais, § 1 [[https://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c\\_5232/le-port-de-calais](https://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5232/le-port-de-calais)].

<sup>12</sup> Op. cit., rédigé par Thierry Lagadec, 25 juin 2013, p. 33.

de la Manche par ferry<sup>13</sup>, le trafic passager maritime est passé de 12 millions de personnes en 1992 à 17 millions en 1998<sup>14</sup> ; le trafic de marchandises maritime a dépassé les 35 millions de tonnes en 1998, contre 17 millions huit ans plus tôt<sup>15</sup>.

Si la construction du tunnel sous la Manche permit à Calais un certain regain économique, il ne fut que temporaire. Territoire fortement dominé par le textile, les premiers licenciements dans le domaine interviennent dès 1968 et s'accroissent jusqu'aux années 1980<sup>16</sup>. Les secteurs secondaire et tertiaire enregistrent des hausses d'emplois importantes grâce à l'implantation d'Eurotunnel, mais l'effet ne sera pas durable et le taux de chômage atteindra 24 % en décembre 1994<sup>17</sup>.

Jusqu'à la fin des années 1990, parler de Calais impliquait de parler de son histoire, de sa dentelle, de ses incursions, pourquoi pas de son architecture, et bien évidemment de son port et du tunnel sous la Manche qui la jouxte. Les choses ont quelque peu changé depuis.

La mal nommée et anciennement très médiatique « crise des réfugiés »<sup>18</sup>, qui a placé Calais « sous le feu des projecteurs »<sup>19</sup>, trouve son origine dans les conflits de toutes sortes en Afghanistan, en Syrie, en Érythrée, en Irak, en Libye, en Éthiopie ou encore en Somalie dès l'été 2015<sup>20</sup>, voire en 2012 à la suite des conflits en Tunisie et en Égypte – même si, selon toute vraisemblance, les migrations vers l'Europe « n'ont pas été accélérées par les Printemps arabes »<sup>21</sup>. Si les caméras de télévision d'Europe et du monde se sont braquées de manière éphémère sur Calais il y a encore quelques mois<sup>22</sup>, le phénomène calaisien n'est pas nouveau ; il s'inscrit en effet dans un champ spatial certes très restreint, mais temporellement beaucoup plus vaste.

Avant tout rappel historique, il convient d'être clair sur le terme qui sera employé dans cette étude pour désigner les personnes présentes à la frontière de Calais. « Clandestins »<sup>23</sup>, « illégaux »<sup>24</sup>,

---

<sup>13</sup> P. Bruyelle, Le tunnel sous la Manche et l'aménagement régional dans la France du Nord : essai de géographie prospective, *Annales de géographie*, vol. 96, 1987, p. 150.

<sup>14</sup> M. Fabriès-Verfaillie, A. Jouve, P. Stragiotti, *La France des Villes*, éd. Bréal, 2000, p. 242.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi Nord-Pas-de-Calais, Trajectoire socio-économique de la zone d'emploi de Calais, *Les Synthèses de la Direccte*, n° 44, déc. 2014.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> M.-L. Basilien-Gainche, L'Europe du non-asile, propos recueillis par Catherine Vincent, *Le Monde*, 25 mars 2017.

<sup>19</sup> G. Deljurie, Migrants : l'économie à Calais souffre d'abord de son image médiatique, *Le Point*, 7 févr. 2016 [[http://www.lepoint.fr/societe/migrants-l-economie-a-calais-souffre-d-abord-de-son-image-mediatique-07-02-2016-2016159\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/migrants-l-economie-a-calais-souffre-d-abord-de-son-image-mediatique-07-02-2016-2016159_23.php)].

<sup>20</sup> E. Blanchard, C. Rodier, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots, *Plein droit*, n° 111, déc. 2016, p. 4.

<sup>21</sup> H. Thiollet, « Migrations, exils et Printemps arabes », p. 133 in : *Afrique du Nord Moyen-Orient : la double recomposition* / dir. F. Charillon, A. Dieckhoff, La Documentation française, 2013-2014.

<sup>22</sup> M. Baumard, M. Bettinelli, A. Guillard, A. Leclerc, Journalistes à Calais : la loi de la « jungle » ? *Le Monde*, 27 oct. 2016 [[http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/10/27/journalistes-a-calais-la-loi-de-la-jungle\\_5021114\\_3236.html](http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/10/27/journalistes-a-calais-la-loi-de-la-jungle_5021114_3236.html)].

<sup>23</sup> S. Royer, Le centre de Sangatte qui accueille des clandestins, *La Croix*, 24 juin 2000 [[http://www.la-croix.com/Archives/2000-06-24/Le-centre-de-Sangatte-qui-accueille-des-clandestins-\\_NP\\_-2000-06-24-111273](http://www.la-croix.com/Archives/2000-06-24/Le-centre-de-Sangatte-qui-accueille-des-clandestins-_NP_-2000-06-24-111273)].

<sup>24</sup> Ch. Boltanski, Tony Blair en guerre contre les illégaux, *Libération*, 24 mai 2002 [[http://www.liberation.fr/evenement/2002/05/24/tony-blair-en-guerre-contre-les-illegaux\\_404513](http://www.liberation.fr/evenement/2002/05/24/tony-blair-en-guerre-contre-les-illegaux_404513)].

« réfugiés »<sup>25</sup>, « migrants »<sup>26</sup>, « sans-papiers »<sup>27</sup>, « étrangers »<sup>28</sup>, « immigrants »<sup>29</sup>, parfois même de manière raccourcie « Kosovars »<sup>30</sup>, toutes sortes d'appellations ont été usées et parfois abusées depuis les années 1990. Concernant les individus présents dans le centre de Sangatte, qui fut ouvert non loin de Calais de 1999 à 2002, Romain Liagre et Frédéric Dumont affirment que, s'il est impossible d'utiliser le mot « clandestin »<sup>31</sup>, il est tout aussi impossible d'utiliser le mot « réfugié » au sens de la convention de Genève de 1951<sup>32</sup>. Néanmoins, l'utilisation du mot « réfugiés *stricto sensu* » est possible les concernant si on les considère comme des « individus fuyant leur pays d'origine afin d'échapper à un danger »<sup>33</sup>. Les Irakiens et les Afghans composant à eux seuls 80 % du centre de Sangatte<sup>34</sup>, l'utilisation du mot « réfugiés » concernant cet épisode de la présente étude est justifiée<sup>35</sup>.

Concernant les exilés présents à Calais depuis la fermeture du centre de Sangatte, l'utilisation du mot « réfugiés » est également valable, au regard des chiffres du ministère de l'Intérieur concernant la délivrance de protection permanente ou temporaire aux personnes évacuées du bidonville de Calais en 2015<sup>36</sup>. Toutefois, pour prendre simplement acte du départ de chacun depuis son pays d'origine, l'utilisation du mot « exilés »<sup>37</sup> a été préférée, l'exil étant défini comme la « situation d'une personne qui a été condamnée à vivre hors de sa patrie, en a été chassée ou s'est elle-même expatriée »<sup>38</sup>.

D'après Karen Akoka et Olivier Clochard, les premiers exilés apparaissent à Calais en 1986<sup>39</sup>. C'est lors de cette année que l'association « La Belle Étoile » est créée par Véronique Désenclos, à la demande d'Amnesty International, pour apporter des solutions aux difficultés des étrangers qui

---

<sup>25</sup> M.-P. Haddad, Calais : comment les réfugiés vont-ils être répartis dans toute la France ? *Radio Télé Luxembourg*, 13 sept. 2016 [http://www.rtl.fr/actu/societe-faits-divers/calais-comment-les-refugies-vont-ils-etre-repartis-dans-toute-la-france-7784834658].

<sup>26</sup> D. de Mallevoüe, Calais : des centaines de migrants ont pris d'assaut la zone portuaire, *Le Figaro*, 21 oct. 2014 [http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/10/21/01016-20141021ARTFIG00320-clandestins-calais-au-bord-de-l-explosion.php].

<sup>27</sup> M. Boëton, L'accueil des sans-papiers à Calais à nouveau en question, *La Croix*, 24 août 2014 [http://www.la-croix.com/Actualite/France/L-accueil-des-sans-papiers-a-Calais-a-nouveau-en-question-2014-08-24-1196117].

<sup>28</sup> L. Boucher, S. Leroy, Mineurs étrangers isolés : le Nord et le Pas-de-Calais appellent à l'aide, *La Voix du Nord*, 28 sept. 2016 [http://www.lavoixdunord.fr/51393/article/2016-09-28/mineurs-etrangers-isoles-le-nord-et-le-pas-de-calais-appellent-l-aide].

<sup>29</sup> D. Masse, B. Six, Calais : « Nous sommes des immigrants, pas des terroristes », scandent les migrants, *France Info*, 20 août 2015 [http://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/video-calais-nous-sommes-des-immigrants-non-de-terroristes-scandent-les-migrants\_1049275.html].

<sup>30</sup> N. Tiberghien, Sangatte, le hangar aux clandestins, *Le Point*, 24 août 2000 [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/sangatte-le-hangar-aux-clandestins\_493435.html].

<sup>31</sup> Frédéric Dumont, Romain Liagre, « Sangatte : vie et mort d'un centre de réfugiés », *Annales de géographie*, t. 114, n° 641, 2005, p. 95 : « Le terme *clandestin* est lui aussi abusif, il ne correspond à la situation de ces migrants qu'à un moment de leur périple. »

<sup>32</sup> Ibidem : « Pour obtenir ce statut particulier, la personne doit demander l'asile dans le pays concerné. (...) Notons que la quasi-totalité des migrants de Sangatte n'a pas demandé l'asile en France (...). »

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Idem, p. 102.

<sup>35</sup> Depuis le début des années 1980 jusqu'à la fermeture du centre de Sangatte en 2002, l'Irak a connu deux guerres successives : la guerre Iran-Irak (1980-1988) et la guerre du Golfe (1990-1991). L'Afghanistan est en guerre de manière continue depuis 1979 : le nom de « guerre d'Afghanistan » désigne six conflits qui se déroulèrent entre 1979 et 1989, 1989 et 1992, 1992 et 1996, 1996 et 2001, 2001 et 2014, et 2015 et aujourd'hui.

<sup>36</sup> OFPRA, Participation de l'OFPRA à l'opération de mise à l'abri depuis le bidonville de Calais, 28 oct. 2016 [https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/participation-de-l-ofpra-a-l-].

<sup>37</sup> *Dictionnaire de l'Académie française*, 9<sup>e</sup> éd., t. 2, Imprimerie nationale/Fayard, 2005 : « Qui a été condamné, contraint à l'exil ou s'y est déterminé ; qui vit en exil ».

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> K. Akoka, O. Clochard, Dans la jungle des villes, *Vacarme*, n° 48, 2009, p. 86.

essaient de rejoindre le Royaume-Uni<sup>40</sup>. Alors principalement des Pakistanais<sup>41</sup> et des Vietnamiens<sup>42</sup>, ce sont ensuite des Polonais, après la chute du mur de Berlin, dans les années 1990, qui tentent de rejoindre le Royaume-Uni<sup>43</sup>, puis des ressortissants de plusieurs pays de l'Est et aussi des Tamouls du Sri Lanka<sup>44</sup> ; ce sont ensuite des Roms et des Kosovars, par familles entières, en février-mars 1999, à la suite de la guerre du Kosovo<sup>45</sup>. La presse commence alors à s'en faire l'écho<sup>46</sup>. Le 23 avril de la même année, le préfet du Pas-de-Calais interdit, par arrêté préfectoral, « toute utilisation des parties publiques du terminal transmanche du port de Calais à des fins autres que le trafic de voyageurs »<sup>47</sup>. Le hangar qui accueille alors les réfugiés, surnommé de manière simpliste « dispositif d'accueil des réfugiés du Kosovo » par la presse<sup>48</sup>, est fermé par décision du sous-préfet de Calais le 4 juin 1999<sup>49</sup>. Le député européen Hélène Flautre attire l'attention du préfet sur la situation des réfugiés, qui se sont installés dans le parc Saint-Pierre de Calais à la suite de cette fermeture<sup>50</sup>. Le bidonville du parc Saint-Pierre est détruit dans la nuit du 15 au 16 août 1999<sup>51</sup> et le préfet décide l'ouverture de trois centres d'accueil : le centre Léonie Chaptal, le centre de loisirs municipal de Calais<sup>52</sup> et le centre de Sangatte, dans une ancienne usine d'Eurotunnel<sup>53</sup>. C'est donc cette ville de Sangatte, station balnéaire de la Côte d'Opale, qui fera, avant Calais, l'objet d'une très forte exposition médiatique pendant trois ans.

Le Centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire de Sangatte est alors ouvert le 24 septembre 1999. Au total, plus de 67 000 réfugiés y auraient transité<sup>54</sup>. En août 2001, la société Eurotunnel saisit le tribunal administratif de Lille pour faire annuler l'arrêté préfectoral réquisitionnant le hangar qui sert de toit au centre de Sangatte<sup>55</sup>. Cette plainte fait suite aux 4,5 millions d'euros investis pour la sécurisation du site d'Eurotunnel et à la menace britannique de faire payer aux transporteurs une amende s'il s'avère qu'ils ont transporté un clandestin – même malgré eux –, telle que prévue par l'*Immigration and Asylum Act* de 1999. Cette amende s'était élevée à un

---

<sup>40</sup> O. Clochard, *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié : une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Université Paris I, 2007, p. 242.

<sup>41</sup> À la suite du déclenchement de la troisième guerre indo-pakistanaise (1971) et de l'instauration d'un régime militaire par le général Muhammad Zia-ul-Haq.

<sup>42</sup> À la suite du déclenchement de la guerre du Viêt Nam (1955-1975), de la troisième guerre d'Indochine (1979) et du conflit cambodgien (1978-1999).

<sup>43</sup> GISTI, *Des milliers de fantômes en camp*, *Plein droit*, vol. 47-48, n° 1, 2001, p. 55.

<sup>44</sup> Idem, p. 56. À la suite du déclenchement de la guerre civile du Sri Lanka (1983-2009).

<sup>45</sup> GISTI, op. cit., p. 56.

<sup>46</sup> M. Pivois, *Immigration : Calais port des indésirables*. La police traque les réfugiés qui veulent passer en Angleterre, *Libération*, 21 août 1999 [[http://www.liberation.fr/societe/1999/08/21/immigration-calais-port-des-indesirables-la-police-traque-les-refugies-qui-veulent-passer-en-anglete\\_280941](http://www.liberation.fr/societe/1999/08/21/immigration-calais-port-des-indesirables-la-police-traque-les-refugies-qui-veulent-passer-en-anglete_280941)].

<sup>47</sup> O. Clochard, op. cit., p. 244. Une demande a été faite par téléphone à la préfecture du Pas-de-Calais pour l'obtention de ce document. Elle n'y a pas donné suite.

<sup>48</sup> O. Thomas, *Des émigrants dans le passage*. Une approche géographique de la condition de clandestin à Cherbourg et sur les côtes de la Manche, Université de Caen Basse-Normandie, 2011, p. 229.

<sup>49</sup> J. Fourquet, S. Manternach, *Calais : miroir français de la crise migratoire européenne*, Fondation pour l'innovation politique, t. 1, mars 2017, p. 16.

<sup>50</sup> GISTI, op. cit., p. 56 et O. Clochard, op. cit., p. 247.

<sup>51</sup> France 2, *Le Journal de la nuit*, présenté par Caroline Mari, 16 août 1999 [<http://www.ina.fr/video/CAB99033066/refugies-clandestins-kosovars-calais-video.html>].

<sup>52</sup> K. Akoka, O. Clochard, op. cit., p. 89.

<sup>53</sup> J. Fourquet, S. Manternach, op. cit., p. 16 et n° 17 : « C'est sur ce site qu'étaient produits des éléments en béton préfabriqués ayant servi à la construction du tunnel sous la Manche. Ironie grinçante dont l'histoire a le secret, c'est donc cet endroit qui deviendra quelques années plus tard le lieu où seront placés les migrants... à qui l'on interdit de traverser la Manche. »

<sup>54</sup> J. Fourquet, S. Manternach, op. cit., p. 16.

<sup>55</sup> C. Rotman, *Eurotunnel veut faire fermer le centre de Sangatte*, *Libération*, 22 août 2001 [[http://www.liberation.fr/societe/2001/08/22/eurotunnel-veut-faire-fermer-le-centre-de-sangatte\\_374781](http://www.liberation.fr/societe/2001/08/22/eurotunnel-veut-faire-fermer-le-centre-de-sangatte_374781)].

montant de 2 000 livres sterling par clandestin découvert<sup>56</sup>. La société Eurotunnel a également déposé un recours contre cette mesure<sup>57</sup>. Déboutée une première fois le 11 septembre 2001<sup>58</sup> et une seconde fois le 1<sup>er</sup> février 2002<sup>59</sup>, elle instaure entretemps un plan intitulé « Zéro tolérance », consistant en « un renforcement des clôtures avec un cordon intérieur en acier difficilement sécable », une « installation de portails sur les ponts qui permettent l'accès des véhicules aux quais » et l'« embauche de 60 agents de surveillance » pour un montant total de 4,5 millions d'euros<sup>60</sup>.

Le montant total des amendes réclamées par le gouvernement britannique à Eurotunnel s'élevait à 1,2 million de livres sterling, et devant les efforts consentis précités par la société, le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique David Blunkett décida de lever les sanctions en saluant le renforcement du dispositif sécuritaire et la baisse du nombre d'exilés<sup>61</sup>.

Sous la pression du gouvernement britannique, la fermeture définitive du centre de Sangatte est annoncée lors d'une visite du secrétaire d'État David Blunkett à Paris<sup>62</sup>. La date est fixée au 30 décembre 2002. Le Royaume-Uni s'engage à accueillir les Irakiens en qualité de travailleurs, à accueillir les Afghans ayant de la famille sur le territoire britannique, à financer de nouveaux moyens de détection technologiques dans les ports français et à diminuer l'attractivité de son territoire en termes d'asile ; la France s'engage à prendre en charge les personnes restantes dans le centre et à renforcer la sécurité à la frontière franco-britannique<sup>63</sup>. Le terrain est rendu à Eurotunnel, et le 23 décembre 2002, le hangar est détruit<sup>64</sup>.

« Le problème est réglé »<sup>65</sup>, « Il n'y aura pas de nouveau Sangatte »<sup>66</sup> : les réactions des autorités françaises sont sans ambages – l'autocongratulation du gouvernement et la surmédiatisation de l'action du ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, s'explique par un contexte politique très particulier qui était celui de la qualification de Jean-Marie Le Pen au

---

<sup>56</sup> Conseil national des transports, *L'immigration clandestine dans les transports*, La Documentation française, présenté par P. Bourgeois, Ch. Murret-Labarthe, P. Perrod, 22 déc. 2000 [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000520.pdf>].

<sup>57</sup> S. Laville, Eurotunnel fights fines for stowaways, *The Telegraph*, 16 août 2001 [<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1337611/Eurotunnel-fights-fines-for-stowaways.html>].

<sup>58</sup> Le tribunal administratif de Lille déboute Eurotunnel sur Sangatte, *Les Échos*, 12 sept. 2001 [[https://www.lesechos.fr/12/09/2001/LesEchos/18486-122-ECH\\_le-tribunal-administratif-de-lille-deboute-eurotunnel-sur-sangatte.htm](https://www.lesechos.fr/12/09/2001/LesEchos/18486-122-ECH_le-tribunal-administratif-de-lille-deboute-eurotunnel-sur-sangatte.htm)].

<sup>59</sup> TA Lille, 1<sup>er</sup> févr. 2002, Stés France Manche et The Channel Tunnel Group associées et Sté Eurotunnel c/ État, req. 02090.

<sup>60</sup> C. Rotman, op. cit.

<sup>61</sup> A. Travis, Blunkett drops Eurotunnel fines, *The Guardian*, 5 févr. 2002 [<https://www.theguardian.com/uk/2002/feb/05/immigration.immigrationpolicy>].

<sup>62</sup> D. Blunkett, I'll fight to have Sangatte closed for good, *The Daily Mail*, 16 mai 2002 [<http://www.dailymail.co.uk/news/article-114719/III-fight-Sangatte-closed-good.html>] et Olivier Thomas, op. cit., p. 236.

<sup>63</sup> Ministère des Affaires étrangères, Communiqué conjoint de MM. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, et David Blunkett, ministre britannique de l'Intérieur, sur la fermeture du centre de la Croix-Rouge de Sangatte et le démantèlement de réseaux organisant le passage des clandestins d'immigrés au Royaume-Uni, 25 juin 2002 et ministère des Affaires étrangères, Communiqué conjoint de MM. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, et David Blunkett, ministre britannique de l'Intérieur, sur la fermeture du centre de la Croix-Rouge de Sangatte et le démantèlement de réseaux organisant le passage des clandestins d'immigrés au Royaume-Uni, 2 déc. 2002.

<sup>64</sup> France 3, 19/20, présenté par Christophe Poullain, 23 déc. 2002 [<https://www.youtube.com/watch?v=U2TWnPdllnA>].

<sup>65</sup> J.-P. Delevoye (ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire), *Politique*, présenté par Pascal Mizrahi, i<Télé, 13 nov. 2002 [<https://www.fonction-publique.gouv.fr/ministre/presse/interventions-mediatiques-85>].

<sup>66</sup> C. Schott (préfet du Pas-de-Calais), propos rapportés par H. Sabéran, Sangatte : le préfet éparpille les réfugiés, *Libération*, 11 nov. 2002 [[http://www.liberation.fr/societe/2002/11/11/sangatte-le-prefet-eparpille-les-refugies\\_421239](http://www.liberation.fr/societe/2002/11/11/sangatte-le-prefet-eparpille-les-refugies_421239)].

second tour de l'élection présidentielle quelques mois plus tôt<sup>67</sup>, et l'élection du président de l'Union pour un mouvement populaire deux ans plus tard<sup>68</sup>, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2007 ; les réactions furent plus nuancées du côté britannique : « Sangatte n'est qu'une partie du problème »<sup>69</sup> ; enfin, très pessimistes du côté des associations<sup>70</sup> ou encore des sociologues<sup>71</sup>.

Force est de constater que ceux qui prétendaient que fermer le centre de Sangatte ne réglerait pas le « problème » des exilés dans le nord de la France avaient vu juste. Dans un communiqué envoyé à la presse au mois de novembre 2002, peu avant la destruction du CHAUH, Michel Delabarre (maire de Dunkerque de 1989 à 2014), Jacky Hénin (maire de Calais de 2000 à 2008), le parti écologiste Les Verts et plusieurs associations dénoncent le fait que la fermeture programmée ne prend pas en compte que des exilés continuent d'aller vers Calais, notamment par les autoroutes, et que des campements sauvages recommencent à émerger à l'instar de la situation antérieure à l'ouverture du CHAUH en 1999<sup>72</sup>.

Six ans après la fermeture du centre de Sangatte, en 2006, Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, affirmait qu'il n'y avait plus que « 100 à 200 migrants » présents chaque nuit sur le littoral. Selon Olivier Clochard, ce chiffre s'élèverait plutôt « entre 500 et 1 500 », soit « peu ou prou autant qu'au temps du camp de Sangatte »<sup>73</sup>.

De 2002 à aujourd'hui, l'histoire s'est éternellement répétée. Une première « jungle de Calais » a existé jusqu'à septembre 2009<sup>74</sup>. Le terme « jungle de Calais », tel que nous le connaissons d'après les événements récents de l'année 2015, désigne en fait la « "nouvelle" jungle de Calais »<sup>75</sup>, celle d'après le démantèlement d'un campement le 2 juillet 2014. S'il n'y eut jamais plus de 4 000 personnes à Sangatte<sup>76</sup>, en juin 2016, la préfecture annonçait la présence de 4 486 exilés sur le campement de la « "nouvelle" jungle ». Deux mois plus tard, ce nombre s'élevait à 6 901<sup>77</sup>. D'après le recensement effectué par l'association « L'Auberge des migrants » et l'ONG *Help Refugees*, ce nombre s'élèverait à 9 106 au mois d'août<sup>78</sup> et à 10 088 au mois de septembre<sup>79</sup>, soit l'équivalent

---

<sup>67</sup> L. Schmid, Quelle politique migratoire ? L'expérience de Sangatte, *Esprit*, n° 300, déc. 2003, p. 81.

<sup>68</sup> V. Schneider, Objectif 2004 pour Sarkozy, *Libération*, 20 sept. 2002 [[http://www.liberation.fr/evenement/2002/09/20/objectif-2004-pour-sarkozy\\_416036](http://www.liberation.fr/evenement/2002/09/20/objectif-2004-pour-sarkozy_416036)].

<sup>69</sup> C. Boltanski, France et Angleterre ferment la « plaie », *Libération*, 3 déc. 2002 [[http://www.liberation.fr/evenement/2002/12/03/france-et-angleterre-ferment-la-plaie\\_423496](http://www.liberation.fr/evenement/2002/12/03/france-et-angleterre-ferment-la-plaie_423496)].

<sup>70</sup> C. Rotman, « Fermer Sangatte, je réponds : chiche », *Libération*, 25 mai 2002 [[http://www.liberation.fr/societe/2002/05/25/fermer-sangatte-je-reponds-chiche\\_404719](http://www.liberation.fr/societe/2002/05/25/fermer-sangatte-je-reponds-chiche_404719)].

<sup>71</sup> A. Vanderlynden, Sangatte : qui sont les étrangers en transit ? *Cultures et Conflits*, 24 janv. 2003 [<http://conflits.revues.org/1066>].

<sup>72</sup> Des voix contre la fermeture de Sangatte, *Libération*, 7 nov. 2002 [[http://www.liberation.fr/societe/2002/11/07/des-voix-contre-la-fermeture-de-sangatte\\_420902](http://www.liberation.fr/societe/2002/11/07/des-voix-contre-la-fermeture-de-sangatte_420902)].

<sup>73</sup> L. Decotte, D'où viennent-ils ? Combien sont-ils ? Pourquoi fuient-ils ? *La Voix du Nord*, 28 sept. 2008.

<sup>74</sup> F. Galaud, La « jungle » de Calais démantelée, *Le Figaro*, 23 sept. 2009 [<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/09/22/01016-20090922ARTFIG00325-la-jungle-de-calais-ferme-ses-portes-.php>].

<sup>75</sup> M.-Ch. Tabet, Une « new jungle » s'installe à Calais, *Le Journal du dimanche*, 7 juin 2015 [<http://www.lejdd.fr/Societe/Camp-de-migrants-une-new-jungle-s-installe-a-Calais-736422>].

<sup>76</sup> L. Decotte, op. cit.

<sup>77</sup> AFP, Le nombre de migrants dans la « jungle » de Calais atteint un niveau record, *L'Express*, 19 août 2016 [[http://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-nombre-de-migrants-dans-la-jungle-de-calais-atteint-un-niveau-record\\_1822835.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-nombre-de-migrants-dans-la-jungle-de-calais-atteint-un-niveau-record_1822835.html)].

<sup>78</sup> H. Samuel, Illegal shops in Calais 'jungle' cannot be destroyed, court rules, as charities say numbers surpass 9,000, *The Telegraph*, 12 août 2016 [<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/08/12/illegal-shops-in-calais-jungle-cannot-be-destroyed-court-rules-a/>].

<sup>79</sup> AFP, « Jungle » de Calais : le nombre de migrants a franchi la barre des 10 000 selon 2 associations, *France Info Hauts-de-France*, 19 sept. 2016 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/jungle-de-calais-le-nombre-de>].

en nombre d'habitants d'une ville française comme Pierre-Bénite (Rhône), Pornichet (Loire-Atlantique) ou Porto-Vecchio (Corse-du-Sud). Le 24 octobre 2016, le démantèlement de la « "nouvelle" jungle » commence<sup>80</sup>. Il se termine le 31 octobre suivant<sup>81</sup>. Plus de 7 000 exilés sont affirmés être pris en charge par les pouvoirs publics à cette occasion<sup>82</sup>.

C'est au minimum douze démantèlements ou destructions de campements sauvages qui ont eu lieu à Calais entre 2002 et aujourd'hui<sup>83</sup>. Si le dernier en date a eu lieu en octobre 2016 et malgré la promesse du président de la République de l'époque, François Hollande, qu'« il n'y aura[it] pas de réinstallation » d'exilés dans la « jungle » et que « plus personne ne pourra[it] la rejoindre »<sup>84</sup>, il semblerait que la situation n'ait pas vraiment changé : d'après les associations sur place, « plusieurs dizaines, sans doute même des centaines de migrants ont quitté les centres d'accueil et d'orientation (CAO) dans lesquels ils ont été emmenés après le démantèlement », pour retourner à Calais<sup>85</sup>, et ce dès décembre 2016. Le quotidien britannique *The Independent* parle même de six « camps cachés »<sup>86</sup> – sans toutefois préciser leur localisation – en direction desquels seraient partis les exilés de Calais quelques semaines seulement après le démantèlement d'octobre 2016. Le quotidien régional français *La Voix du Nord* identifie lui, au mois de mai 2017, à Calais, quatre lieux précis où le nombre d'exilés n'aurait « cessé d'augmenter » depuis le démantèlement<sup>87</sup>.

De prime abord, il semble complexe de trouver quel rôle joue l'Union européenne dans une situation aussi problématique que celle de la situation migratoire à Calais. À brûle-pourpoint, il serait tentant d'affirmer qu'elle n'en tient aucun. Pourtant, il est inconcevable, au regard du degré d'intégration de la politique d'asile et d'immigration européenne, qu'une telle situation, qui dure maintenant depuis plus de trois décennies, échappe à son espace d'influence. La France et le Royaume-Uni, tous deux États membres de l'Union européenne, sont les deux protagonistes de la véritable crise qui se produit à leur frontière. Tous deux théoriquement soumis à la primauté du droit européen *lato sensu*, la gestion de leur frontière commune est censée répondre à toutes les obligations établies par ce même droit dont ils ont tous deux participé, de manière plus ou moins différenciée, à l'élaboration.

S'il est parfois tentant d'affirmer un peu rapidement que le Royaume-Uni est le « mauvais élève » de l'Union européenne en ce qu'il n'assurerait pas le respect du droit dont ce dernier est issu, les chiffres et les faits attestent du contraire : s'il n'est pas le « meilleur élève » de l'Union dans l'application du droit communautaire, le Royaume-Uni demeure pourtant un partenaire européen

---

migrants-continue-augmenter-selon-2-associations-1089961.html].

<sup>80</sup> A. Pozycki, Le démantèlement de la « jungle » de Calais a commencé, *Radio France internationale*, 24 oct. 2016 [http://www.rfi.fr/france/20161024-demantelement-jungle-calais-commence-migrants-cars].

<sup>81</sup> AFP, Calais : le démantèlement de la « jungle » est terminé, *Le Point*, 31 oct. 2016 [http://www.lepoint.fr/societe/calais-le-demantelement-de-la-jungle-est-bientot-terme-31-10-2016-2079774\_23.php].

<sup>82</sup> AFP, Calais : plus de 7 000 migrants ont été pris en charge lors du démantèlement de la « jungle », *Le Monde*, 4 nov. 2016 [http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/11/04/calais-plus-de-7-000-migrants-ont-ete-pris-en-charge-lors-du-demantelement-de-la-jungle\_5025664\_1654200.html].

<sup>83</sup> V. annexe n° 1.

<sup>84</sup> M.-P. Haddad, François Hollande assure que la « Jungle » de Calais ne renaîtra pas, *Radiotélévision Luxembourg*, 30 oct. 2016 [http://www.rtl.fr/actu/politique/calais-hollande-assure-que-la-jungle-ne-renaitra-pas-7785538765].

<sup>85</sup> J. Saint-Marc, Des migrants reviennent dans le Nord-Pas-de-Calais, deux mois après le démantèlement de la « Jungle », *France Bleu*, 27 déc. 2016 [https://www.francebleu.fr/infos/societe/des-migrants-reviennent-dans-le-nord-pas-de-calais-deux-mois-apres-le-demantelement-de-la-jungle-1482858433].

<sup>86</sup> M. Bulman, Hundreds of refugees return to 'secret camps' near Calais in bid to reach the UK, *The Independent*, 26 déc. 2016 [http://www.independent.co.uk/news/world/europe/calais-refugees-secret-camps-migrants-france-jungle-a7488196.html].

<sup>87</sup> M. Goudeseune, Quatre lieux de Calais où les migrants se regroupent et s'abritent, *La Voix du Nord*, 22 mai 2017 [http://www.lavoixdunord.fr/166504/article/2017-05-22/quatre-lieux-de-calais-ou-les-migrants-se-regroupent-et-s-abritent].

loyal qui, s'il n'est pas favorable à la logique d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples<sup>88</sup>, est respectueux de ses obligations. Au 31 décembre 2007, sur un total de 3 408 infractions constatées dans l'Union européenne, le Royaume-Uni était à l'origine de 175 d'entre elles, faisant de lui le 6<sup>e</sup> État membre ayant commis le plus d'infractions, derrière l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la France et la Grèce<sup>89</sup>. Toutefois, en matière de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, le Royaume-Uni occupe la 14<sup>e</sup> place<sup>90</sup>, démontrant ainsi sa capacité à régulariser sa situation avant d'être frappé de sanctions financières lors d'une procédure en manquement. De plus, celui qui a longtemps été qualifié de « partenaire embarrassant »<sup>91</sup> est un État qui a, pourtant, dans un domaine comme celui de l'énergie, déjà fait preuve de volonté dans la logique d'intégration européenne<sup>92</sup>. Comme l'affirme le Professeur Catherine Flaesch-Mougin dans son article « Le Royaume-Uni, un partenaire européen difficile mais fiable », la stratégie britannique consiste, à défaut de pouvoir s'opposer systématiquement à l'intégration européenne, à « ne pas empêcher certaines évolutions mais de s'en exclure lorsqu'elles allaient dans un sens jugé trop fédéral, au-delà de ses "lignes rouges" »<sup>93</sup>.

Cette stratégie est empreinte d'une certaine dose de pragmatisme, et elle pousse le Royaume-Uni à participer à l'intégration européenne voire à la favoriser lorsqu'elle va dans le sens de ses intérêts nationaux. En matière d'asile et d'immigration, cette alchimie entre intégration et intérêts nationaux a permis au Royaume-Uni d'obtenir un statut dérogatoire lui offrant la possibilité de choisir quels textes européens il souhaite voir appliquer sur son territoire. Cette manière britannique d'aborder l'Union européenne prendra particulièrement corps après l'accession au pouvoir de Tony Blair, père de la théorie du « *best of both worlds* », qui changera pour longtemps les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et transformera la seconde en un véritable « marché des normes » pour le premier. Partant, il est donc inexact de supposer que la situation à Calais résulterait d'une opposition totale du Royaume-Uni à appliquer le droit européen en matière d'immigration et d'asile et d'une absence de coopération de sa part en la matière. Bien au contraire, le Royaume-Uni est un protagoniste incontournable de la politique européenne dans ce domaine et en définit parfois lui-même les contours en l'imprimant de sa marque.

Plutôt qu'une menace, le droit de l'Union européenne constitue, pour le Royaume-Uni, soit un moyen idéal de prolonger sa politique sur son propre territoire, en choisissant minutieusement les textes européens qui vont s'y appliquer, soit un moyen d'influencer la politique des autres États membres de l'Union sur leur propre territoire, par le conditionnement en amont des textes européens avant leur adoption. La situation à Calais témoigne, par tous ses aspects, de cette stratégie britannique consistant, à l'import du droit de l'Union européenne comme à l'export du droit britannique, à toujours faire primer les intérêts nationaux britanniques, au détriment de la résolubilité de cette crise pluriannuelle.

---

<sup>88</sup> L'objectif d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » figurait à l'origine dans le traité de Rome et est aujourd'hui inscrit à l'article 1<sup>er</sup> du Traité sur l'Union européenne et dans le préambule du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Lors des négociations antérieures au référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, le Royaume-Uni a obtenu d'être exclu de cet objectif. Cf. Conseil européen, Conclusions des 18 et 19 février 2016, section C, « Souveraineté », p. 16 [[http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions_pdf/)].

<sup>89</sup> Commission des Communautés européennes, Document de travail annexé au 25<sup>e</sup> rapport annuel de la Commission sur la surveillance de l'application du droit communautaire, annexe statistique, SEC(2008) 2855, annexe II, « Infringements procedures – break down per stage reached, legal basis, Member State and sector », p. 12.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>92</sup> F. McGowan, « The UK and EU Energy Policy: From Awkward Partner to Active Protagonist? » p. 187-213 in: *Toward a Common European Energy Policy* / Vicki L. Birchfield, J.S. Duffield (eds), Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>93</sup> C. Flaesch-Mougin, *Le Royaume-Uni, un partenaire européen difficile mais fiable*, Atala, Cultures et sciences humaines, lycée Chateaubriand, Rennes, 2010, p. 239.

La France, quant à elle, de par son rôle historique dans la construction européenne, souvent qualifiée de « moteur », voire de « leader », fait figure de « bon élève » au sein de l'Union européenne. Au contraire du Royaume-Uni et à l'instar de tout autre État membre, la France ne bénéficie pas d'un régime d'exemptions qui lui permettrait d'appliquer ou non, au gré des orientations de sa politique nationale, les mesures européennes qui lui conviennent ou non. Pourtant, la France mène un double jeu : si sa politique d'immigration et d'asile sur son territoire est pleinement européanisée, celle appliquée à la frontière de Calais est plutôt « britannisée ». En effet, la France est un partenaire de longue date du Royaume-Uni en matière de gestion des flux migratoires, de par la frontière que les deux États partagent à Calais. La coopération bilatérale s'étant mise en place depuis la mise en service du Tunnel, elle est postérieure à l'adhésion des deux États à l'Union européenne (1957 pour la France, 1973 pour le Royaume-Uni) et doit être, en principe, en tout point compatible avec le droit de l'Union européenne, comme l'a précisé la Cour de justice en 1992 au sujet des conventions internationales conclues entre deux États membres<sup>94</sup>.

Depuis l'entrée en service du Tunnel, Français et Britanniques ont conclu ensemble de nombreux textes à la nature floue et insaisissable, mais aux dispositions claires et tranchées, souvent en rupture totale avec le droit international et le droit européen. Le partenariat institué entre la France et le Royaume-Uni constitue une autre sphère d'influence de la politique britannique en matière d'immigration et d'asile : les accords passés entre les deux États, en théorie réciproques, sont pourtant clairement favorables au Royaume-Uni et étonnent parfois même par leur déséquilibre tant ils font reposer un poids énorme, logistique et financier, sur les épaules des autorités françaises. D'une part, s'ils sont invraisemblablement insoutenables pour la France, ces accords, et c'est là tout l'intérêt de leur étude, contiennent des dispositions de toute évidence incompatibles avec le droit européen *lato sensu*, mais surtout, ont neutralisé et instrumentalisé les plus grands systèmes juridiques, tels que Schengen et Dublin, mis en place par l'Union européenne, sous le regard passif, et pourquoi pas bienveillant, de cette dernière.

La situation migratoire à Calais est donc un pur produit du droit, provoqué par le droit et encadré par le droit. Pour ce qui est de l'utilisation choisie du droit par le Royaume-Uni, la situation est parfaitement légale, puisque juridiquement rendue possible et institutionnalisée par le droit de l'Union européenne ; concernant la coopération bilatérale franco-britannique, la situation n'est pas *illégale* mais bien *extralégale*, car elle sort de la légalité mais n'a jamais été sanctionnée comme y étant contraire, quand bien même les preuves de son illégalité existeraient bel et bien.

Comment la situation migratoire à Calais a-t-elle été organisée et entretenue par le droit ?

L'objet de cette étude est donc de comprendre le montage juridique qui constitue la charpente d'une telle situation, si complexe et si simple, qui dure maintenant près de plus de trente ans, sans oublier d'évoquer les raisons politiques et géopolitiques qui pourraient en être les racines. Qualifiée de symbole de l'« impuissance publique »<sup>95</sup>, de situation « hors de contrôle »<sup>96</sup>, la concentration migratoire qui dure à Calais depuis plus de trente ans est, contrairement à l'imaginaire collectif, tout sauf la conséquence d'un vide juridique ; elle est d'abord la conséquence de l'utilisation choisie que fait le Royaume-Uni du droit européen (Première partie) et de la politique migratoire parallèle instituée par le Royaume-Uni et la France sous le regard passif de l'Union européenne (Deuxième partie).

---

<sup>94</sup> CJCE, 10 nov. 1992, Exportur SA c/ LOR SA et Confiserie du Tech, aff. C-3/91.

<sup>95</sup> E. Bastié, op. cit.

<sup>96</sup> M. Baumard, À Calais, « la jungle est aujourd'hui hors de contrôle », *Le Monde*, 14 oct. 2015 [[http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/10/14/a-calais-la-jungle-est-aujourd-hui-hors-contrôle\\_4788850\\_1654200.html](http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/10/14/a-calais-la-jungle-est-aujourd-hui-hors-contrôle_4788850_1654200.html)].



PREMIÈRE PARTIE  
LA STRATÉGIE BRITANNIQUE VIS-A-VIS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION ET  
D'ASILE : LE « MEILLEUR DES DEUX MONDES »

La concentration d'exilés à la frontière franco-britannique, et tout particulièrement à Calais, s'explique d'abord par une première raison qui trouve son origine dans les textes européens juridiquement parlant, c'est-à-dire les textes adoptés par l'Union européenne et qui ont force de loi, mais plus particulièrement dans l'utilisation éclectique, au sens philosophique du terme, qu'en fait le Royaume-Uni.

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 par les quinze États membres de la Communauté européenne, constitue la troisième grande réforme du Traité de Rome signé quarante ans plus tôt. Son apport à la politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne est incontestable : dans le prolongement de l'amorce initiée par le Traité de Maastricht en 1992, il la transfère de l'ancien troisième pilier (« Coopération policière et judiciaire en matière pénale »), géré par la méthode de la coopération intergouvernementale, au premier pilier (« Communautés européennes »), géré par la méthode communautaire : en la matière, le monopole de l'initiative législative est détenu par la Commission européenne, et le Conseil européen et le Parlement européen adoptent les textes en co-décision<sup>97</sup>.

« Véritable révolution »<sup>98</sup>, cette intégration alors encore partielle de la politique d'asile et d'immigration a notamment obligé la France à réviser sa Constitution, pour éviter une quelconque atteinte aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »<sup>99</sup>. La question du droit d'asile relève en effet traditionnellement de la souveraineté des États. Néanmoins, l'intégration de la politique d'asile et d'immigration dans le Traité d'Amsterdam est la conséquence d'un constat partagé entre les États membres : en raison du nombre de demandeurs d'asile arrivés en Europe pendant les vingt dernières années avant sa signature, plusieurs d'entre eux ont été confrontés aux mêmes problématiques (multiplicité des demandes d'asile, demandes infondées, procédures nationales surchargées), d'où l'intérêt de coopérer et d'échanger des informations en la matière<sup>100</sup>. Le Traité d'Amsterdam insère ainsi dans le traité instituant les Communautés européennes un titre appelé « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » et prévoit, pour l'élaboration de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, que le Conseil arrête « dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 14, en liaison avec des mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et *concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration* [...] »<sup>101</sup>.

L'autre apport majeur du texte concerne l'« acquis Schengen », dont les composantes ont été définies par une décision du Conseil de l'Union européenne du 20 mai 1999 :

- l'accord de Schengen de 1985, qui crée l'espace Schengen ;
- la convention de Schengen de 1990, qui met en application les dispositions prévues par

---

<sup>97</sup> P. Ponzano, Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ? *Notre Europe*, « Les Brefs », n° 23, 2011, p. 2.

<sup>98</sup> H. Labayle, La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam, *AJDA* 1997. 192.

<sup>99</sup> Cons. const., Décis. n° 97-394, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, 31 déc. 1997, JORF 3 janv. 1998, p. 165.

<sup>100</sup> L. Corrado, C. Faria, Vers une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration, *Eipascope*, n° 2001/2, p. 5.

<sup>101</sup> Traité d'Amsterdam, titre IV, « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », art. 61, a). [Nous soulignons.]

l'Accord ;

- les protocoles et accords d'adhésion signés avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède ;
- les décisions et déclarations du Comité exécutif de Schengen ;
- les décisions prises par le Groupe central sur mandat du Comité exécutif<sup>102</sup>.

En 1997, treize des quinze États membres de l'Union européenne étaient membres de l'espace Schengen, de sorte que la superposition des institutions de Schengen et de celles de l'Union n'avait plus de sens<sup>103</sup> ; ainsi, par un protocole annexé au Traité d'Amsterdam, l'Acquis est intégré directement à l'Union européenne<sup>104</sup>.

La libre circulation des personnes prévue par Schengen et les « politiques communes »<sup>105</sup> relatives à l'asile et l'immigration forment un des éléments *sine qua non* de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice mis en place par le Traité d'Amsterdam. Le texte lui donne le statut d'objectif fondamental<sup>106</sup>, à égalité avec le marché intérieur, l'union économique et monétaire et la politique étrangère et de sécurité de l'Union<sup>107</sup>. S'il constitue « l'un des plus importants projets de politique européenne de notre époque »<sup>108</sup>, l'ELSJ souffre incontestablement d'un « important degré de différenciation »<sup>109</sup>, d'abord du fait de la participation à l'Espace de pays n'appartenant pas à l'Union, mais surtout du fait des clauses de dispense et de participation dont bénéficient le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Ces clauses, également appelées *opt-in* et *opt-out*, figurent dans les protocoles n° 3 et n° 4 annexés au Traité d'Amsterdam, et ont permis au Royaume-Uni, entre autres, depuis l'entrée en vigueur du Traité, en 1999, de choisir, à sa discrétion, à l'adoption et à l'application de quelles mesures européennes en matière d'immigration et d'asile il souhaitait participer ou non.

Comme l'expliquent Mathias Czaika et Hein de Haas, l'analyse de la politique d'asile et d'immigration d'un État doit se faire à la lumière de nombreux facteurs : « Comme la plupart des politiques, les politiques d'immigration sont un compromis entre plusieurs intérêts en concurrence. Par exemple, tandis que les associations patronales militent traditionnellement en faveur d'une politique d'immigration plus libérale, les syndicats ont, à travers l'histoire, perçu l'immigration comme une menace pesant sur les salaires et les intérêts des travailleurs natifs. De tels intérêts en concurrence existent aussi au sein des partis politiques, des gouvernements et de la bureaucratie. Les ministères des Affaires sociales, de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Économie et du Développement international mènent souvent une lutte acharnée pour tenter d'influencer les

---

<sup>102</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision n° 1999/435/CE relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis, 20 mai 1999, annexe A, art. 1.

<sup>103</sup> S. de Biolley, « Les débuts : acquis de Schengen », p. 24 in : « Le développement historique du droit pénal de l'Union européenne », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 77, 2006.

<sup>104</sup> Traité d'Amsterdam, Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, « Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne », p. 93.

<sup>105</sup> L'usage des mots « politique commune » concernant l'asile et l'immigration par les articles 78 et 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'est pas anodin. Si on ne peut parler de compétences exclusives de l'Union concernant l'asile et l'immigration, cet emploi témoigne d'une volonté politique d'une plus grande intégration et d'une répartition des compétences favorable à l'Union. Cf. Y. Pascouau, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Paris, Fondation Varenne, LGDJ, 2010, p. 25.

<sup>106</sup> L'ELSJ bénéficie d'un statut privilégié depuis l'adoption du traité de Lisbonne en 2009. En effet, dans sa nouvelle rédaction, il constitue un objectif placé en deuxième position après la paix et devant le marché intérieur, puis l'union économique et monétaire et enfin la politique étrangère et de sécurité.

<sup>107</sup> Traité sur l'Union européenne, art. 3, § 2.

<sup>108</sup> J. Monar, La mise en œuvre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union européenne et pour les États membres, *RFDA*, n° 29, 2009, p. 15.

<sup>109</sup> Idem, p. 19.

conséquences de la politique d'immigration »<sup>110</sup>.

La signature du Traité d'Amsterdam a certes permis au Royaume-Uni de se libérer de maintes obligations européennes en matière d'asile et d'immigration. Pour autant, l'affirmation selon laquelle le Royaume-Uni se refuse systématiquement à participer à l'élaboration d'une telle politique est, d'abord, loin d'être exact, et, *a fortiori*, ne suffirait quand même pas à expliquer la situation migratoire à Calais. En effet, la position britannique sur le sujet est bien plus complexe ; elle trouve sa parfaite expression dans le *verbatim* de la conférence de presse mensuelle du Premier ministre britannique Tony Blair d'octobre 2004 : « Il n'est pas question que le Royaume-Uni abandonne son *veto* sur le contrôle de nos frontières. Dans le traité d'Amsterdam, il y a sept ans, nous avons sécurisé notre droit absolu à une clause de participation concernant les dispositions relatives à l'asile et à l'immigration que nous voulions en Europe. À moins que nous choissions de les appliquer, nous n'en subissons pas les conséquences. *Et c'est cela qui nous permet de profiter du meilleur des deux mondes* »<sup>111</sup>.

Cette théorie du « meilleur des deux mondes » ou « *best of both worlds* » illustre parfaitement la conception qu'ont les gouvernants britanniques du droit de l'Union européenne, particulièrement depuis le *New Labour*<sup>112</sup>, qualifiée par le Professeur Simon Bulmer de « supranationalisme utilitaire » : « Par supranationalisme utilitaire, j'entends que, d'une part, les gouvernements travaillistes ont réussi à poursuivre l'intérêt national et leurs propres objectifs politiques *via* la politique européenne, et l'ont fait sans être entravés par les divisions intra-parti qui ont empêché une telle approche sous le gouvernement Major. Ainsi, les gouvernements Blair et Brown ont exploité les opportunités que l'Union européenne offre pour résoudre des problèmes politiques insolubles : sur des questions allant de la compétitivité économique à la politique de sécurité et de défense. D'autre part, cet engagement dans la diplomatie de l'Union européenne a été limité par des contraintes électorales. Ainsi, la stratégie nationale du supranationalisme utilitaire a été conçue pour tenter de dépolitiser la question européenne au regard des attitudes peu enthousiastes de l'opinion britannique vis-à-vis de l'intégration »<sup>113</sup>.

Comme l'explique Andrew Geddes, la participation britannique à la politique européenne en matière d'asile et d'immigration est donc « conditionnelle » et « différentielle » : « Conditionnelle au maintien des contrôles aux frontières extérieures aux points d'entrée du Royaume-Uni, et différentielle en ce sens qu'elle est principalement concentrée sur les formes de migrations définies dans le contexte de la politique britannique comme indésirables »<sup>114</sup>.

L'étude de cette « politique à la carte » ou de *cherry picking* britannique en matière de politique européenne d'immigration (Chapitre 1) et d'asile (Chapitre 2) permet de comprendre en partie comment Calais fait les frais de la politique à rebours de l'Union européenne menée par le Royaume-Uni.

---

<sup>110</sup> M. Czaika, H. de Haas, The Effectiveness of Migration Policies, *Population and Development Review*, vol. 39, n° 3, sept. 2013, p. 491. [Nous soulignons.]

<sup>111</sup> T. Happold, EU asylum plan 'best of both worlds', *The Guardian*, 25 oct. 2004 [<https://www.theguardian.com/world/2004/oct/25/eu.immigrationandpublicservices>]. [Nous soulignons.]

<sup>112</sup> Période de l'histoire du Parti travailliste britannique de la moitié des années 1990 jusqu'aux années 2010, sous le leadership de Tony Blair et de Gordon Brown.

<sup>113</sup> S. Bulmer, New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 597-598.

<sup>114</sup> A. Geddes, Getting the best of both worlds? Britain, the EU and migration policy, *International Affairs*, vol. 81, juill. 2005, p. 724.

## CHAPITRE 1 – LE *CHERRY PICKING* BRITANNIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

« French minister [Emmanuel Macron] tells David Cameron to stop EU cherrypicking »<sup>115</sup>  
« UK cannot 'cherry pick' parts of single market, EU commissioner says »<sup>116</sup>  
« Angela Merkel: Theresa May cannot 'cherry pick' Brexit terms »<sup>117</sup>  
« EU Brexit negotiator Guy Verhofstadt says Theresa May can't 'cherry pick' benefits of the European Union »<sup>118</sup>

À la suite du résultat du référendum organisé le 23 juin 2016 au Royaume-Uni, l'expression « *cherry picking* » a fleuri dans la presse britannique et principalement dans les articles consacrés aux négociations liées à la fin de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. Expression propre au droit comparé définissant le fait de « ne choisir dans toutes les possibilités qu'offre le droit comparé, même de manière non intentionnelle, que celles qui conviennent le mieux pour soutenir un argument »<sup>119</sup>, elle peut être traduite en français par le terme « picorage » ou « politique à la carte » et a été utilisée par le Comité économique et social européen<sup>120</sup>, le Comité des régions<sup>121</sup> ou encore la Commission européenne<sup>122</sup>. Utilisée dans des domaines aussi divers que variés, une définition intéressante concernant le droit de l'Union en a été donnée par l'avocat général Juliane Kokott dans ses conclusions sur l'affaire *Shirley McCarthy c/ the Secretary of State for the Home Department*. À propos d'une éventuelle application de la directive 2004/38/CE<sup>123</sup> à une ressortissante britannique ayant demandé un passeport irlandais dans le seul but d'obtenir un droit de séjour au Royaume-Uni<sup>124</sup>, Juliane Kokott parle du risque engendré par la pratique du « picorage », qui consisterait à permettre de profiter des avantages de la directive sans se conformer ni à ses objectifs, ni à ses conditions<sup>125</sup>. Elle précise également que, lors de l'audience devant la Cour de justice, l'Irlande a employé de manière similaire les expressions « à la carte *approach* » et « *the best of both worlds* »<sup>126</sup>. Profiter des avantages sans se conformer aux objectifs ni aux conditions :

<sup>115</sup> R. Mason, French minister tells David Cameron to stop EU cherrypicking, *The Guardian*, 24 juin 2015 [<https://www.theguardian.com/politics/2015/jun/24/david-cameron-stop-eu-cherrypicking-french-minister>].

<sup>116</sup> S. Srivastava, UK cannot 'cherry pick' parts of single market, EU commissioner says, *Consumer News and Business Channel*, 3 sept. 2016 [<https://www.cnbc.com/2016/09/03/uk-cannot-cherry-pick-parts-of-single-market-eu-commissioner-says.html>].

<sup>117</sup> P. Walker, Angela Merkel: Theresa May cannot 'cherry pick' Brexit terms, *The Independent*, 6 déc. 2016 [<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brexit-angela-merkel-theresa-may-cannot-cherry-pick-terms-latest-eu-uk-a7458486.html>].

<sup>118</sup> S. Kahn, EU Brexit negotiator Guy Verhofstadt says Theresa May can't 'cherry pick' benefits of the European Union, *The Independent*, 17 janv. 2017 [<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/chief-eu-brexit-negotiator-guy-verhofstadt-theresa-may-cherry-pick-illusionspeech-benefits-european-a7531971.html>].

<sup>119</sup> J.-M. Sauvé, « Le Conseil d'État et la comparaison des droits », Conseil d'État, Colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives et la Société de législation comparée, 14 févr. 2014 [[http://www.conseil-etat.fr/content/download/3887/11689/version/1/file/2014\\_02\\_14\\_hommage\\_drago\\_droit\\_compare24022014.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/3887/11689/version/1/file/2014_02_14_hommage_drago_droit_compare24022014.pdf)].

<sup>120</sup> Comité économique et social européen, Avis sur le thème « Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire ? », 10 fév. 2005, 2006/C 24/13, *JOUE* 31 janv. 2006, C 24, p. 52.

<sup>121</sup> Comité des régions, avis sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Santé en ligne – améliorer les soins de santé pour les citoyens européens : plan d'action pour un espace européen de la santé en ligne », 2005/C 71/08, 17 nov. 2004, § 4.3.2, *JOUE* 22 mars 2005, C 71, p. 30.

<sup>122</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, State of play of Article 50 negotiations with the United Kingdom, 12 juill. 2017 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-2001\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-2001_en.htm)].

<sup>123</sup> Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avr. 2004, *JOUE* 30 avr. 2004, L 158, p. 77-123.

<sup>124</sup> J. Kokott, Concl. sur CJUE, 5 mai 2011, *Shirley McCarthy c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-434/09, 25 nov. 2010, § 33.

<sup>125</sup> Idem, § 56.

<sup>126</sup> Id., note 60.

telle est la définition de la pratique du « *cherry picking* » ou « picorage » en droit de l'Union européenne. La Cour a validé l'analyse de l'avocat général Kokott et a condamné cette pratique du « *best of both worlds* » dans son rendu de l'arrêt précité, mais cette interdiction n'a pas, et cela sera démontré, une portée aussi large qu'elle pourrait s'appliquer à l'attitude des États membres.

S'il a été interdit à Shirley McCarthy de profiter des avantages d'une directive sans en supporter les obligations, et si les chefs d'État européens et les négociateurs du *Brexit* s'accordent pour dire que le Royaume-Uni ne peut pas profiter des avantages de l'Union tout en n'en supportant pas les obligations, voilà pourtant longtemps que le Royaume-Uni pratique une politique de « *cherry picking* » et de « *best of both worlds* » à l'égard de la politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne. Cette politique de *cherry picking* se manifeste premièrement à travers la participation britannique à la politique européenne relative à l'immigration. Les exilés de Calais qui tentent de rejoindre le Royaume-Uni sont confrontés à deux difficultés d'importance : le Royaume-Uni a toujours refusé de participer à l'élaboration ou à la transposition d'une quelconque disposition européenne issue de l'Acquis de Schengen favorisant la libre circulation des personnes, tout en participant à son volet relatif au contrôle des frontières (Section 1) et a choisi d'adopter, dans le même temps, des textes européens qui durcissent les conditions d'accès à son territoire, tout en écartant ceux qui auraient pu accorder des droits et garanties supplémentaires aux demandeurs de protection internationale (Section 2).

## SECTION 1 – *OPTING-OUT* RELATIF SUR L'ACQUIS DE SCHENGEN

L'espace Schengen ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la politique frontalière de l'Union européenne. La simple évocation du mot « Schengen » suscite immédiatement une allusion à un espace où les frontières intérieures ont été abolies, mais « Schengen » correspond aussi à une autre réalité qui consiste aussi en une politique des visas et une politique de renforcement des frontières extérieures. Dans une démarche de service de l'intérêt national, du moins telle que les gouvernements britanniques l'ont définie depuis quelques dizaines d'années, le Royaume-Uni n'a jamais démontré de l'intérêt pour l'aspect « liberté de circulation » de l'acquis Schengen (§ I), mais il a en revanche toujours été volontaire pour participer à ses mesures coercitives en matière sécuritaire (§ II).

### § I – *Opting-out* complet sur le volet libre circulation des personnes

Lors d'un débat parlementaire à la Chambre des communes, en 1997, Robin Cook, secrétaire d'État britannique des Affaires étrangères et du *Commonwealth*, affirmait : « La politique de contrôle des frontières et d'immigration [du Royaume-Uni] sera faite au Royaume-Uni, pas à Bruxelles »<sup>127</sup>.

Le Royaume-Uni s'est toujours tenu à l'écart des négociations au sein de l'Union européenne pour l'harmonisation des contrôles aux frontières, mais pas de toutes les frontières. Malgré des intérêts communs, c'est pour des raisons géographiques<sup>128</sup>, de gouvernance<sup>129</sup> et d'identité<sup>130</sup> que le Premier ministre britannique Margaret Thatcher refusa, dans les années 1980, de lever les contrôles aux frontières du Royaume-Uni vis-à-vis des ressortissants des autres États membres et

---

<sup>127</sup> Parlement du Royaume-Uni, Débat à la Chambre des Communes, 12 nov. 1997, *Column 910* [<https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo971112/debtext/71112-22.htm>].

<sup>128</sup> A. Wiener, Forging Flexibility. The British 'No' to Schengen, *European Journal of Migration and Law* 1999, n° 4, p. 5.

<sup>129</sup> Idem, p. 11.

<sup>130</sup> Id., p. 6.

ainsi de rejoindre l'espace Schengen<sup>131</sup>. Ce statut dérogatoire est garanti au Royaume-Uni par le protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union.

La frontière franco-britannique s'apparente donc à une frontière extérieure de l'Union européenne, et les ressortissants d'États tiers y sont soumis à des contrôles exhaustifs prévus par l'article 8-3 du Code frontières Schengen<sup>132</sup>. Cette anomalie, alors même que le Royaume-Uni est partie au processus d'intégration européenne depuis 1973, aboutit à une « géométrie inédite »<sup>133</sup>, qui fait qu'un visa pour pouvoir pénétrer sur le territoire de l'Union européenne ne permet en aucun cas d'accéder à celui du Royaume-Uni. La situation à Calais pâtit inévitablement de l'amputation de cette unité territoriale européenne concernant les visas sur le territoire de l'Union. Le Royaume-Uni a pourtant tout à fait la possibilité de demander à intégrer tout ou partie de l'Acquis Schengen et ce grâce au protocole joint au Traité d'Amsterdam susmentionné. Les Britanniques ont déjà usé plusieurs fois de cette possibilité et demandé à participer à l'acquis Schengen dans trois lettres adressées au président du Conseil de l'Union européenne en 1999, mais cette demande ne concernait qu'une participation partielle, excluant les visas, que le Conseil a acceptée<sup>134</sup>. Constatant l'incohérence de cette participation incomplète, la Commission européenne a adressé une recommandation au Royaume-Uni l'invitant à intégrer l'article 21 de la Convention de Schengen, qui permet aux nationaux de pays tiers résidant dans un État membre de se rendre dans un autre État sans visa, dans sa législation, en vain<sup>135</sup>.

Cette possibilité de choisir les dispositions européennes donne au Royaume-Uni une position hors du commun au sein de l'Union européenne, alors même que des pays qui n'en sont pas membres, comme l'Islande et la Norvège, ont dû intégrer la totalité de l'Acquis Schengen<sup>136</sup> lorsqu'ils ont rejoint l'Espace et ont, de plus, une obligation de résultat vis-à-vis des dispositions de l'Acquis<sup>137</sup>, faute de quoi la validité de l'accord d'association entre ces deux États et les autres États membres de l'Espace pourrait être remise en cause<sup>138</sup>. Il en va de même pour « tous » les candidats à l'adhésion à l'Union, par qui l'Acquis doit être « intégralement accepté »<sup>139</sup>.

Le choix du Royaume-Uni de ne pas s'associer à un espace sans frontières internes tel que l'espace Schengen ne signifie toutefois pas qu'il n'a pas subi les conséquences de son existence. En effet, comme le souligne le Professeur Bernard Ryan, « la possibilité pour ces personnes [arrivées à Calais pour tenter de rejoindre le Royaume-Uni] d'atteindre le tunnel sous la Manche aura été beaucoup plus grande avec les accords de Schengen qu'elle ne l'aurait été sans eux »<sup>140</sup>. Cette

---

<sup>131</sup> R. Adler-Nissen, *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 91.

<sup>132</sup> Règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), chapitre II, art. 8-3, 9 mars 2016, *JOUE* 23 mars 2016, L 77, p. 11.

<sup>133</sup> D. Bigo, E. Guild, 2) Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, *Cultures et Conflits*, n° 49, 2003, p. 13.

<sup>134</sup> Décis. 2000/365/CE relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, 20 mai 2000, *JOUE* 1<sup>er</sup> juin 2000, L 131, p. 43-47.

<sup>135</sup> B. Ryan, Le pragmatisme poussé à l'extrême, *Plein droit*, n° 65-66, p. 23.

<sup>136</sup> Décis. 1999/439/CE relative à la conclusion de l'accord avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *JOUE* 17 mai 1999, L 176, p. 35.

<sup>137</sup> Accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen – Acte final, art. 10, *JOUE* 10 juill. 1999, L 176, p. 36-62.

<sup>138</sup> Idem, art. 11-3.

<sup>139</sup> Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, art. 7, *JOUE* 9 mai 2008, L 125, p. 290-292.

<sup>140</sup> B. Ryan, The European Dimension to British Border Control, *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 18, 2004, p. 7.

assertion se confirme au regard du nombre d'entrées clandestines enregistrées au Royaume-Uni en 1992, 1997, 1998 et 1999<sup>141</sup>.

D'après le Professeur Steve Peers, le fait que le Royaume-Uni ait récemment choisi de quitter l'Union européenne « n'affectera pas l'existence du système Schengen », ni « ne donnera des pouvoirs supplémentaires au Royaume-Uni pour contrôler l'entrée des citoyens non européens comparés à ceux qu'il a déjà »<sup>142</sup>. En effet, c'est indépendamment de toute appartenance à l'Union que le Royaume-Uni a adopté deux mesures drastiques pour renforcer la sécurité de sa frontière après l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, d'ailleurs souvent en contrariété avec le droit européen *lato sensu*.

En 1987, soit deux ans après la signature du Traité de Schengen, le Royaume-Uni adopte une disposition intitulée *Carriers' Liability*, qui inflige une amende de 1 000 livres sterling aux compagnies aériennes et aux propriétaires de navire ou à leurs agents qui auraient transporté jusqu'au Royaume-Uni des personnes avec un passeport ou un visa invalide. Un an après l'entrée en vigueur de la convention d'application de Schengen, le montant de l'amende est réévalué pour s'élever à 2 000 livres sterling<sup>143</sup>. L'*Immigration and Asylum Act Appeals* de 1993 durcit cette législation en y ajoutant la responsabilité pour le transport de personnes n'ayant pas de visa de transit<sup>144</sup>, y compris concernant les demandeurs d'asile<sup>145</sup>. En 1998, la législation s'adapte à la suite de la mise en service du tunnel sous la Manche pour appliquer ces dispositions au transport par voie ferrée<sup>146</sup>. En 1999, c'est une grande réforme de l'immigration et de l'asile qui s'opère au Royaume-Uni dans le cadre de la « réforme fondamentale de [l'] État-providence »<sup>147</sup> britannique voulue par le Premier ministre Tony Blair. L'année de la réforme coïncide avec l'ouverture du centre de Sangatte : la réforme de Tony Blair est une réponse, d'une part, aux attaques de la France qui dénonce alors l'attractivité prétendument trop grande du Royaume-Uni en matière d'asile et qui serait la raison de la situation migratoire à Sangatte<sup>148</sup>, et, d'autre part, à l'augmentation constatée des entrées clandestines au Royaume-Uni<sup>149</sup>. Durcissant les conditions d'accès des réfugiés aux aides sociales<sup>150</sup> et les contrôles de pré-entrée au Royaume-Uni<sup>151</sup> – pourtant contestés par le Parti travailliste lorsqu'il était dans l'opposition<sup>152</sup> –, la réforme s'inscrit dans la droite ligne des politiques préalablement entreprises par le Parti conservateur<sup>153</sup>.

L'*Immigration and Asylum Act* britannique de 1999 est ainsi rédigé :

« (5) Dans le cas d'un clandestin entrant auquel s'applique le paragraphe (1) (a), *chacune des personnes suivantes est une personne responsable* –

(a) si le moyen de transport est un navire ou un avion, *le propriétaire ou le capitaine* ;

---

<sup>141</sup> V. Annexe n° 2.

<sup>142</sup> S. Peers, The UK and the Schengen system, *The UK in a Changing Europe*, 3 déc. 2015 [<http://ukandeu.ac.uk/the-uk-and-the-schengen-system/>].

<sup>143</sup> C.J. Greenwood, E. Lauterpacht, *International Law Reports*, Cambridge University Press, vol. 131, 2008, p. 676.

<sup>144</sup> G. Clayton, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, 2016, p. 207.

<sup>145</sup> Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, Carriers' liability – Country up-date on the application of carriers' liability in European states, *ECRE Research paper*, févr. 1999 [<http://www.refworld.org/pdfid/3c02740b4.pdf>].

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> T. Blair, Discours conclusif du congrès du Parti travailliste britannique, 1<sup>er</sup> oct. 1997.

<sup>148</sup> B. Jouve, Y. Roche, *Des flux et des territoires. Vers un monde sans États ?* Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 31.

<sup>149</sup> V. Annexe n° 2.

<sup>150</sup> B. Maughan, Tony Blair's asylum policies: The narratives and conceptualisations at the heart of New Labour's restrictionism, *Working Paper Series*, n° 69, *Refugee Studies Centre*, Université d'Oxford, déc. 2010, p. 26.

<sup>151</sup> A. Bloch, A New Era or More of the Same? Asylum Policy in the UK, *Journal of Refugee Studies*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 40.

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> Ibid.

- (b) s'il s'agit d'un véhicule (mais pas d'une remorque détachée), le propriétaire, le locataire ou le conducteur du véhicule ;
- (c) s'il s'agit d'une remorque détachée, le propriétaire, le locataire ou l'exploitant de la remorque »<sup>154</sup>.

Entrée en vigueur en 2000, cette disposition punit le propriétaire, le locataire ou le conducteur d'un véhicule qui aurait transporté, même sans le savoir, un ou plusieurs « clandestins » vers le territoire du Royaume-Uni. Peu après, dans un arrêt rendu par la Chambre des Lords en 2006, cette législation fut déclarée incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, notamment au regard de son article 6 (« Droit à un procès équitable ») et de l'article 1<sup>er</sup> de son protocole additionnel adopté en 1952 (« Protection de la propriété »)<sup>155</sup>. Cet arrêt, en plus d'être symptomatique de la non-conformité de la législation britannique au droit de l'Union européenne, révèle la résistance des juridictions britanniques à vérifier la compatibilité du droit interne avec le droit communautaire puis, plus tard, le droit de l'Union européenne, préférant plutôt effectuer la vérification au regard des conventions internationales comme la Convention européenne des droits de l'homme ou encore la Convention de Genève relative au statut des réfugiés<sup>156</sup>.

Suite à cet arrêt *Fornah v. Secretary of State for the Home Department*, le Royaume-Uni se voit contraint de modifier sa législation, qui doit, de plus, être mise en conformité avec les exigences de la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 sur la responsabilité des transporteurs. Si la nouvelle législation britannique ne respecte pas les montants minimums relatifs aux amendes imposés par la directive<sup>157</sup>, elle est modifiée dans le *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002 : alors que l'amende de 2 000 livres sterling était auparavant obligatoire et son montant immuable, c'est désormais le secrétaire d'État qui décide s'il y a lieu ou non d'infliger une amende et, le cas échéant, décide de son montant<sup>158</sup>.

Rapidement évoqué en 2001 dans l'affaire *International Transport Roth GmbH and others v. Secretary of State for Home Department*, le droit de l'Union européenne ne va toutefois recevoir que peu de considération. Le juge Jeremy Sullivan de la Haute Cour de justice y pointe du doigt deux incompatibilités probables de la disposition précitée avec le droit de l'Union. La première concerne l'article 49 du traité instituant la Communauté européenne, qui interdit « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté (...) à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation ». Reconnaissant toutefois que « l'objectif du régime de pénalité n'a rien à voir avec la liberté de circulation des biens et des services », il cite le juge Simon Brown qui avait affirmé que, si la mesure ne constituait pas une restriction en soi, son objet pouvait être « si déraisonnable ou disproportionné qu'intrinsèquement elle pourrait constituer une restriction au sens de l'article

---

<sup>154</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, *Immigration and Asylum Act 1999, Part II – Carriers' Liability*, art. 32, § 5. [Nous soulignons.]

<sup>155</sup> Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, 22 févr. 2002, *International Transport Roth GmbH and others v. Secretary of State for Home Department*, [2002] EWCA Civ 158.

<sup>156</sup> V. Mitsilegas, La mise en œuvre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au Royaume-Uni, *RFAP*, n° 129, 2009, p. 55. Cette inclinaison se vérifie dans des arrêts comme *Fornah v. Secretary of State for the Home Department* du 18 octobre 2006, rendu par la Chambre des Lords, dans lequel la directive 2004/83/CE n'est que très peu mentionnée ; ou encore dans l'arrêt *Regina (on the application of Limbuela) v. Secretary of State for the Home Department* du 3 novembre 2005, rendu par la Chambre des Lords, dans lequel il n'est jamais fait mention du droit de l'Union européenne alors qu'il est question de la validité du droit britannique en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

<sup>157</sup> I. Atak, Les effets de l'europanisation de la lutte contre la migration irrégulière sur les droits humains des migrants, Université de Montréal, 2009, p. 152 et C. Carlitz, K. Hailbronner, Directive 2001/51 Carriers' Liability Synthesis Report, Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, 2008, p. 16.

<sup>158</sup> B. Ryan, op. cit., p. 9.

Le juge Sullivan argue que, « à l'évidence », « certaines entreprises de transport soit ont cessé de transporter des marchandises vers le Royaume-Uni, soit ont réduit leurs services au Royaume-Uni »<sup>160</sup>, et que la Convention de Schengen n'exige pas du Royaume-Uni l'adoption d'une mesure telle que le régime de pénalité<sup>161</sup>. Il rajoute qu'« il est difficile de concevoir comment un régime de pénalité incompatible avec l'article 6 et l'article 1 [du premier protocole] de la Convention [européenne des droits de l'homme] pourrait être déclaré raisonnable ou proportionnel »<sup>162</sup>. Il conclut son raisonnement en affirmant que « s'il ne fait aucun doute que certaines formes de régime de pénalité "sont pleinement justifiées par des raisons de politique publique", ce régime-là ne l'est pas : il ne respecte pas les principes généraux du droit communautaire, qui incluent les exigences de proportionnalité et de respect des protections garanties par la Convention »<sup>163</sup>.

Concernant une éventuelle portée discriminatoire inhérente à la législation britannique qui pourrait entrer en contradiction avec l'article 28 du traité instituant la Communauté européenne, le juge Sullivan souligne qu'à la frontière « les camions allemands sont arrêtés deux fois plus que les camions britanniques » et que les amendes à l'encontre des premiers « sont relevées presque deux fois plus fréquemment »<sup>164</sup>.

Nonobstant, la Cour d'appel va écarter toutes les remarques du juge Sullivan à propos d'une éventuelle incompatibilité avec le droit de l'Union européenne : « Le juge a eu tort de conclure que le régime de pénalité restreignait la liberté de circulation des biens et des services, contrairement à ce que prévoient les articles 28 et 49 du traité instituant la Communauté européenne. Étant donné que le régime n'était pas destiné à la réglementation du commerce des biens et des services, ses effets sur le commerce transfrontalier étaient trop indirects, éloignés et incertains pour constituer des restrictions prévues par les articles »<sup>165</sup>.

Pour le Professeur Bernard Ryan, la décision de la Cour d'appel n'enlève rien à la probabilité que la législation, « même modifiée », soit encore incompatible avec le droit de l'Union européenne<sup>166</sup>. L'application de ces mesures a conduit, comme cela sera démontré plus tard dans cette étude, à faire des compagnies de transport privées de véritables contrôleurs à la frontière malgré eux, leur imposant ainsi, sous la menace de se voir appliquer des pénalités financières, de réduire au maximum le nombre de tentatives de passage par des exilés à la frontière franco-britannique.

La seconde catégorie de mesures adoptées par le Royaume-Uni pour sécuriser sa frontière après l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen concerne la mise en place de contrôles juxtaposés en coopération avec les autorités françaises, qui vient s'inscrire dans la logique de contre-réaction du Royaume-Uni consistant, tandis que le continent met en place une zone de libre circulation, à renforcer le « mur invincible de la forteresse britannique »<sup>167</sup>. Ce sujet, qui concerne la coopération franco-britannique en matière de contrôle des frontières, sera traité dans la seconde partie de cette étude.

---

<sup>159</sup> Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, 22 févr. 2002, *International Transport Roth GmbH and others v. Secretary of State for Home Department*, [2002] EWCA Civ 158, § 198.

<sup>160</sup> *Idem*, § 199.

<sup>161</sup> *Id.*, § 201.

<sup>162</sup> *Id.*, § 202.

<sup>163</sup> *Id.*, § 205.

<sup>164</sup> *Id.*, § 207.

<sup>165</sup> Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, préc., § 5.

<sup>166</sup> B. Ryan, *op. cit.*, p. 10.

<sup>167</sup> C. Puzzo, *International Migrants' Rights in the UK from the 1998 Human Rights Act to the Big Society Concept*, *Revue LISA*, vol. 12, n° 7, 2014 [<http://lisa.revues.org/6901>].

Le tri opéré par le Royaume-Uni dans les mesures de l'acquis Schengen n'a pas toujours pu s'effectuer avec l'assentiment des institutions européennes. Il est même arrivé que le Conseil de l'Union, appuyé par la Cour de justice dans son raisonnement, ait refusé la participation du Royaume-Uni à certaines dispositions de l'Acquis, dans un souci de cohérence. Néanmoins, de manière très contradictoire, le Royaume-Uni a pu bénéficier, comme c'est le cas en ce qui concerne l'*opt-back-in*, d'un autre régime extrêmement privilégié qu'aucun autre État européen n'aurait pu revendiquer.

## § II – *Opting-in* avortés et *opting-back-in* sur la sécurisation des frontières

La politique « à la carte » du Royaume-Uni en matière d'immigration consiste en une sélection multi-niveaux : y compris au sein des dispositions de l'Acquis Schengen, le Royaume-Uni a laissé de côté les mesures relatives à la libre circulation, mais a tenté de profiter des mesures relatives au contrôle des frontières<sup>168</sup>. Cette sélection révèle l'inclinaison britannique à s'avérer particulièrement volontaire lorsque l'Union européenne légifère sur le durcissement de sa politique migratoire. Si la partie « libre circulation » du système Schengen n'a jamais intéressé de près ou de loin le Royaume-Uni, ses dispositions en matière sécuritaire sont d'un tout autre effet.

Comme évoqué précédemment, le Royaume-Uni a la possibilité, au titre de l'article 4 du protocole Schengen, de demander à participer à tout ou partie du système Schengen : « L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis [Schengen]. Le Conseil [de l'Union européenne] statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1<sup>er</sup> et du représentant du gouvernement de l'État concerné ».

Le Royaume-Uni a souhaité, bien qu'il ne participe pas au volet « libre circulation » de l'Espace, participer à trois mesures Schengen aux dimensions sécuritaires :

- la création de l'agence Frontex, chargée d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'Union européenne et plus particulièrement le contrôle de l'immigration illégale à ces frontières<sup>169</sup> ;
- les dispositions européennes sur les passeports biométriques ;
- la décision permettant aux services de police d'accéder aux données dans le système d'information sur les visas de l'Union européenne (VIS).

La stratégie de *cherry picking* du Royaume-Uni a montré ici sa première limite : le Conseil a opposé une fin de non-recevoir au Royaume-Uni sur son éventuelle participation à ces dispositions. Concernant le système d'information sur les visas, le Conseil a refusé la participation britannique au motif que cette disposition relevait de la politique commune sur les visas à laquelle le Royaume-Uni ne souhaite pas participer. Saisie d'un recours en annulation, la Cour de justice de l'Union européenne considère que, quand bien même la disposition relevait de la coopération policière, elle était intrinsèquement liée au développement de l'acquis Schengen et à la politique commune en matière de visas et justifie, *de facto*, la décision du Conseil de refuser la participation du Royaume-Uni<sup>170</sup>.

Quant à la participation britannique à l'adoption du règlement (CE) 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières

---

<sup>168</sup> V. Annexe n° 3.

<sup>169</sup> Qu'est-ce que l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (Frontex) ? *Toute l'Europe*, 11 janv. 2017 [<http://www.toutteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-l-agence-europeenne-de-garde-cotes-et-garde-frontieres-frontex.html>].

<sup>170</sup> CJUE, Gde Ch., 26 oct. 2010, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-482/08.

extérieures des États membres de l'Union européenne et du règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres, le Conseil a également refusé la participation du Royaume-Uni au motif qu'il n'avait pas préalablement souscrit au domaine de l'Acquis dont relevaient ces mesures. La Cour de justice a confirmé la légalité de la décision du Conseil<sup>171</sup>.

Le Royaume-Uni bénéficie d'un autre privilège au sein de l'ELSJ, la possibilité d'*opt-back-in*. Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, la coopération judiciaire et policière en matière pénale était gérée par la méthode intergouvernementale, et, dès lors, le principe qui prévalait était qu'« une fois que l'on est dedans, on reste dedans, et une fois que l'on est dehors, on reste dehors »<sup>172</sup>. Le Traité de Lisbonne place alors ce type de coopération, du moins pour les actes qui ont été adoptés avant son entrée en vigueur, sous l'égide de la méthode communautaire, ce qui implique la compétence normale de la Cour de justice et une procédure législative européenne ordinaire, comprenant des pouvoirs conjoints délégués au Parlement européen et une interdiction de *veto* (auquel le Royaume-Uni avait droit) de la part des États membres du Conseil de l'Union<sup>173</sup>.

Le Royaume-Uni a réussi à négocier deux formes d'*opt-out* : la première consiste en un *block-opt-out*, ou « exemption globale », que lui permettait l'article 10 du protocole n° 36 annexé au traité de Lisbonne, et qui dispose : « 4. Au plus tard six mois avant l'expiration de la période transitoire visée au paragraphe 3, le Royaume-Uni peut notifier au Conseil qu'il n'accepte pas, en ce qui concerne les actes visés au paragraphe 1, les attributions des institutions visées au paragraphe 1 et telles que prévues par les traités. Au cas où le Royaume-Uni a procédé à cette notification, tous les actes visés au paragraphe 1 cessent de s'appliquer à son égard à compter de la date d'expiration de la période transitoire visée au paragraphe 3 »<sup>174</sup>.

Pendant cette « période transitoire », tous les autres États de l'Union sont soumis à cette intégration et au respect des nouvelles compétences de la Cour de justice et du Parlement. Ce privilège d'*opt-back-in* est réservé au Royaume-Uni<sup>175</sup>. Le Royaume-Uni a exercé la possibilité que lui offrait cet article de se retirer, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2014, de l'application de 133 mesures de coopération policière et judiciaire en matière pénale, mais en conservant l'application de 35 mesures qui allaient dans le sens de « l'intérêt national britannique »<sup>176</sup>, possibilité que lui permet également l'article 10 du Protocole : « 5. Le Royaume-Uni peut, à tout moment par la suite, notifier au Conseil son souhait de participer à des actes qui ont cessé de s'appliquer à son égard conformément au paragraphe 4, premier alinéa. Dans ce cas, les dispositions pertinentes du protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne ou du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, selon le cas, s'appliquent. Les attributions des institutions en ce qui concerne ces actes sont celles prévues par les traités. Lorsqu'ils agissent en vertu des protocoles concernés, les institutions de l'Union et le Royaume-Uni cherchent à rétablir la plus grande participation possible du Royaume-

---

<sup>171</sup> CJUE, Gde Ch., 18 déc. 2017, *Royaume-Uni c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-77/05 et C-137/05.

<sup>172</sup> F. Tekin, *The UK's Block-Opt-Out – Serious Effects or Yet Another Peculiarity in EU-UK Relations?* Centre international de formation européenne, Note de recherche n° 6, 1<sup>er</sup> déc. 2014, p. 1 [[http://www.cife.eu/CIFE/Ressources/file/publications/policy%20paper/CIFE\\_PP6-2014\\_TEKIN\\_THE\\_UK%27S\\_BLOCK\\_OPT\\_OUT.pdf](http://www.cife.eu/CIFE/Ressources/file/publications/policy%20paper/CIFE_PP6-2014_TEKIN_THE_UK%27S_BLOCK_OPT_OUT.pdf)].

<sup>173</sup> S. Peers, *The UK opt in to pre-Lisbon EU criminal law*, *Statewatch*, juill. 2014, p. 1 [<http://www.statewatch.org/analyses/no-250-uk-opt-in.pdf>].

<sup>174</sup> [Nous soulignons.]

<sup>175</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>176</sup> P. Dominiczak, Theresa May accused of 'disrespecting' Parliament by opting back into EU justice laws, *The Telegraph*, 9 juill. 2013 [<http://www.telegraph.co.uk/news/10168893/Theresa-May-accused-of-disrespecting-Parliament-by-opting-back-into-EU-justice-laws.html>].

Uni à l'acquis de l'Union relatif à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice sans que cela porte gravement atteinte au fonctionnement pratique de ses différentes composantes et en respectant leur cohérence »<sup>177</sup>.

Par lettre datée du 20 novembre 2014, adressée au président du Conseil de l'Union européenne, le Premier ministre britannique David Cameron a indiqué les trente-cinq mesures qu'il souhaitait toujours voir appliquées au Royaume-Uni<sup>178</sup>. Parmi elles, six concernent l'acquis Schengen<sup>179</sup>. Le Royaume-Uni requerra de continuer à participer à :

- des articles choisis de la convention de Schengen<sup>180</sup> ;
- la décision 2000/586/JAI du Conseil établissant une procédure pour la modification de l'article 40, §§ 4 et 5, de l'article 41, § 7, et de l'article 65, § 2, de la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>181</sup> ;
- la décision 2003/725/JAI du Conseil modifiant les dispositions de l'article 40, §§ 1 et 7, de la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>182</sup> ;
- la décision 2000/641/JAI du Conseil portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, instituées par la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (convention de Schengen)<sup>183</sup> ;
- la décision 2007/171/CE de la Commission établissant les caractéristiques du réseau du système d'information Schengen II (3<sup>e</sup> pilier)<sup>184</sup> ;
- la décision 2007/533/JAI du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)<sup>185</sup>.

Le Conseil a approuvé la demande sur-mesure du Royaume-Uni dans sa décision du 1<sup>er</sup> décembre 2014<sup>186</sup>.

---

<sup>177</sup> [Nous soulignons.]

<sup>178</sup> Conseil de l'Union européenne, Copie d'une lettre de M. David Cameron, Premier ministre du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, adressée au Président du Conseil, à propos des mesures auxquelles le Royaume-Uni souhaite participer au titre de l'article 10 du protocole n° 36 du traité de Lisbonne, document 15398/14, 27 nov. 2014.

<sup>179</sup> T. Blanchet, The genesis of Protocol 36, *New Journal of European Criminal Law* (version pour publication), 5 déc. 2014, p. 11 [[https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/italia2014\\_ue\\_luiss\\_blanchet.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/italia2014_ue_luiss_blanchet.pdf)].

<sup>180</sup> Articles 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47 (en partie) (coopération policière), 54, 55, 56, 57, 58, 59 (coopération judiciaire en matière pénale), 61, 62, 63, 64, 65, 66 (extradition), 67, 68, 69 (transmission de l'exécution des jugements répressifs), 71, 72 (stupéfiants), 126, 127, 128, 129, 130 (protection des données à caractère personnel) et Déclaration n° 3 annexée à l'acte final relative à l'application de l'article 72, § 1.

<sup>181</sup> Décis. 2000/586/JAI établissant une procédure pour la modification de l'article 40, §§ 4 et 5, de l'article 41, § 7, et de l'article 65, § 2, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières extérieures communes, 28 sept. 2000, *JOUE* 3 oct. 2000, L 248, p. 1.

<sup>182</sup> Décis. 2003/725/JAI modifiant les dispositions de l'article 40, §§ 1 et 7, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, 2 oct. 2003, *JOUE* 11 oct. 2003, L 260, p. 37.

<sup>183</sup> Décis. 2000/641/JAI portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, instituées par la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (convention de Schengen), 17 oct. 2000, *JOCE* 24 oct. 2000, L 271, p. 1-3.

<sup>184</sup> Décis. 2007/171/CE établissant les caractéristiques du réseau du système d'information Schengen II (3<sup>e</sup> pilier), 16 mars 2007, *JOUE* 20 mars 2007, L 79, p. 29.

<sup>185</sup> Décis. 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), 12 juin 2007, *JOUE* 7 août 2007, L 205, p. 66.

<sup>186</sup> Décis. 2014/857/UE concernant la notification par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de son souhait de prendre part à certaines dispositions de l'acquis de Schengen qui sont contenues dans les actes de l'Union

La seconde forme d'*opt-out* qui a été offerte au Royaume-Uni concerne les mesures adoptées en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale après le Traité de Lisbonne : le Royaume-Uni garde son entière possibilité de choisir au cas par cas les mesures auxquelles il souhaite participer, et bénéficie en sus de la possibilité de revenir sur sa décision à n'importe quel moment<sup>187</sup>. Ces possibilités offertes par l'Union au Royaume-Uni témoignent de l'« extrême volatilité » de l'ELSJ, mettant sa cohérence et sa fonctionnalité en péril<sup>188</sup>.

En matière d'acquis Schengen, la stratégie britannique de *cherry picking* pour renforcer les contrôles aux frontières n'a donc pas systématiquement porté ses fruits, mais le Royaume-Uni a su faire fonctionner cette stratégie de manière absolue en opérant une sélection minutieuse des directives qu'il voulait se voir appliquer ou non et aussi, tout en exerçant son influence auprès des autres États membres pour « britanniser » la politique européenne en matière d'immigration et d'asile, et ainsi, grâce à l'Union européenne, durcir un peu plus l'accès à son territoire aux exilés et notamment ceux de Calais.

## SECTION 2 – *OPTING-IN* SUR LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION

Certes, le Royaume-Uni ne participe jamais à l'adoption ou à l'application de directives qui iraient à contresens de sa politique nationale. Toutefois, la position britannique en matière d'immigration n'est pas figée, et ainsi, il est déjà arrivé aux Britanniques de participer avec enthousiasme à l'élaboration de textes européens, soit qu'ils ont pu influencer en amont de leur application auprès de leurs partenaires européens (§ I), soit en aval lors de la transposition dans leur propre système juridique (§ II).

### § I – *Opting-in* sur les mesures perfectibles au niveau européen

Comme cela a été démontré, le Royaume-Uni a déjà renforcé sa propre législation par des mesures visant à pénaliser les transporteurs ayant fait entrer au Royaume-Uni – même malgré eux – des résidents de pays tiers dépourvus des documents exigés. Cela ne l'a pas empêché, bien au contraire, de participer aux dispositions du droit de l'Union qui allaient également dans ce sens. L'article 26 de la convention de Schengen est rédigé comme suit :

« 1. Sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, les Parties Contractantes s'engagent à *introduire dans leur législation nationale les règles suivantes* :

a) si l'entrée sur le territoire d'une des Parties Contractantes est refusée à un étranger, *le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime ou terrestre est tenu de le reprendre en charge sans délai*. À la requête des autorités de surveillance de la frontière, il doit ramener l'étranger dans l'État tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'État tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou dans tout autre État tiers où son admission est garantie ;

b) le transporteur est tenu de *prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes*.

---

dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale et modifiant les décisions 2000/365/CE et 2004/926/CE, 1<sup>er</sup> déc. 2014, *JOUE* 1<sup>er</sup> déc. 2014, L 345, p. 1-5.

<sup>187</sup> S. Peers, op. cit., p. 2.

<sup>188</sup> F. Tekin, op. cit., p. 3.

2. Les Parties Contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un État tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis.

3. Les dispositions du paragraphe 1, point b), et du paragraphe 2 s'appliquent aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier »<sup>189</sup>.

Une fois la Convention entrée en vigueur, les transporteurs – aériens ou maritimes – avaient donc désormais trois obligations en vertu de cet article 26 :

- reprendre en charge le ressortissant de pays tiers transporté et le ramener dans l'État tiers depuis lequel il est arrivé, dans l'État tiers à l'origine de ses documents d'identité ou dans tout autre État tiers « où son admission est garantie » ;
- concernant les documents de voyage, les transporteurs doivent prendre « toutes les mesures nécessaires » pour s'assurer que le ressortissant d'État tiers possède les documents nécessaires à son entrée sur le territoire d'un des États adhérant à la Convention ;
- les États membres doivent enfin « instaurer des sanctions » à l'encontre des transporteurs qui auraient acheminé des ressortissants d'États tiers sans document de voyage valable.

Les dispositions de l'article 26 ont été reprises et complétées par la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001. Le Royaume-Uni, par lettre en date du 25 octobre 2000, a notifié au Conseil son intention de participer à l'adoption et à l'application de cette directive<sup>190</sup>. La démarche du Royaume-Uni est naturelle en ce sens qu'il avait déjà prévu toutes ces dispositions dans ses *Immigration Acts* de 1971 (dix-neuf ans avant l'entrée en vigueur de la convention de Schengen) et de 1987 (trois ans avant). En mars 2003, l'Espagne a été à l'initiative d'une modification de la directive qui obligerait les transporteurs à communiquer aux autorités de l'immigration les noms de tous les passagers qu'ils conduisent vers le territoire de l'Union<sup>191</sup>. Malgré l'opposition de la Chambre des Lords<sup>192</sup>, le Royaume-Uni a déclenché sa clause d'*opting-in*<sup>193</sup> et, par la voix de son sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, Caroline Flint, a même proposé un renforcement de la directive en instaurant les contrôles à l'enregistrement plutôt qu'à l'embarquement et en étendant son champ d'application à tous les transporteurs (air, mer, rails) et pas seulement aux compagnies aériennes<sup>194</sup>. Ces travaux ont abouti, le 29 avril 2004, à l'adoption de la directive 2004/82/CE concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers

---

<sup>189</sup> [Nous soulignons.]

<sup>190</sup> Directive 2001/51/CE visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, 28 juin 2001, *JOUE* 10 juill. 2001, L 147, p. 45-46.

<sup>191</sup> Royaume d'Espagne, Initiative en vue de l'adaptation de la directive du Conseil concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux personnes transportées, *JOUE* 5 avr. 2003, C 82/08, p. 23.

<sup>192</sup> Parlement du Royaume-Uni, Chambre des Lords, *Select Committee on European Union Fifth Report*, session 2003-2004, chap. 2 (« *Analysis of the proposal* ») [<https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcom/29/2902.htm>].

<sup>193</sup> Conseil de l'Union européenne, Copie d'une lettre de M. Nigel Sheinwald, ambassadeur du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, adressée à M. Giórgios Papandréou, président du Conseil, à propos de l'initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'une directive du Conseil sur l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données des passagers, document 10952/03, 27 juin 2003.

<sup>194</sup> Chambre des communes, *European Scrutiny – Thirty-Seventh Report*, session 2002-2003, part. 7 (« *Carriers' obligation to communicate passenger information* »), §§ 7.10 et 7.14 [<https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmeuleg/63-xxxvii/6309.htm>].

par le Conseil.

C'est sans difficulté que le Royaume-Uni a participé à l'élaboration de cette directive et l'a amendée ; en effet, l'obligation de communication des informations relatives aux passagers existait déjà dans le droit britannique depuis l'*Immigration Act* de 1999, venu modifier l'*Immigration Act* de 1971 :

« (1) Ce paragraphe s'applique aux navires ou aux aéronefs —

(a) qui sont arrivés, ou devraient arriver, au Royaume-Uni ;

(b) qui ont quitté, ou devraient quitter, le Royaume-Uni.

(2) Si un agent de l'immigration demande au propriétaire ou à l'agent (« le transporteur ») d'un navire ou d'un aéronef les informations relatives aux passagers, *le transporteur doit lui fournir ces informations.*

(3) L'agent peut demander des informations sur les passagers relatives à —

(a) un navire particulier ou un aéronef particulier du transporteur ;

(b) des navires particuliers ou des aéronefs particuliers du transporteur, sous quelque dénomination que ce soit, ou

(c) tous les navires ou aéronefs du transporteur.

(4) L'agent peut demander —

(a) *toutes les informations* relatives aux passagers concernant le navire ou l'aéronef concerné ; ou

(b) *des informations particulières* sur les passagers concernant tel navire ou tel aéronef »<sup>195</sup>.

Si le champ d'application de la directive ne s'est pas élargi aux transporteurs par mer et par rail, la directive 2004/82/CE reprend dans sa lettre les dispositions du droit britannique concernant les contrôles à l'enregistrement plutôt qu'à l'embarquement : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires afin d'établir l'obligation, pour les transporteurs, de transmettre, à la demande des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures, *avant la fin de l'enregistrement*, les renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire d'un État membre »<sup>196</sup>.

La lettre de la directive, telle qu'elle a été adoptée, est empreinte d'influence britannique. Cette influence se rencontre manifestement dans les considérants de la directive. En effet, le tout premier dispose : « Pour *lutter efficacement contre l'immigration clandestine et améliorer les contrôles aux frontières*, il est essentiel que tous les États membres se dotent d'un dispositif fixant les obligations des transporteurs aériens qui acheminent des passagers sur le territoire des États membres »<sup>197</sup>.

Les deux premières motivations de la directive, que sont la lutte contre l'immigration clandestine et l'amélioration des contrôles aux frontières, rappellent l'analyse d'Andrew Geddes susmentionnée concernant la participation « conditionnelle » (au maintien des contrôles aux frontières extérieures aux points d'entrée du Royaume-Uni) et « différentielle » (principalement concentrée sur les formes de migrations définies dans le contexte de la politique britannique comme indésirables) du Royaume-Uni à la politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, *Immigration and Asylum Act 1999, Part I – Immigration: General*, art. 18. [Nous soulignons.]

<sup>196</sup> Directive 2004/82/CE concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, art. 3, 29 avr. 2004, *JOUE* 6 août 2004, L 261, p. 25 [Nous soulignons.]

<sup>197</sup> *Idem*, cons. n° (1) [Nous soulignons.]

<sup>198</sup> A. Geddes, *Getting the best of both worlds? Britain, the EU and migration policy*, *International Affairs*, vol. 81, juill.

Andrew Geddes explique la participation des Britanniques à la définition de la politique d'asile et d'immigration européenne, ainsi que leur influence sur cette dernière : « *Le Royaume-Uni est ainsi devenu un peu plus européen dans la gestion de ses politiques migratoires dans l'espoir que l'Europe devienne un peu plus britannique* en termes de convergence de ses préférences politiques »<sup>199</sup>.

Bernard Ryan souligne ce qu'il appelle une « énigme politique » à propos de la participation britannique à cette directive : en effet, le texte a un intérêt particulier puisqu'il s'inscrit dans la logique de l'espace Schengen, dans la mesure où la responsabilité des transporteurs peut être engagée en cas de franchissement de la frontière extérieure de l'Espace et que les sanctions à l'égard des transporteurs s'appliquent uniquement à ceux provenant d'États tiers. Il questionne : « Puisque les contrôles aux frontières intérieures demeurent entre le Royaume-Uni et les États de l'espace Schengen – qui ont augmenté dans leur rigueur ces dernières années –, pourquoi le Royaume-Uni est-il tenu d'imposer des obligations aux transporteurs provenant de l'extérieur de l'Union européenne ? »<sup>200</sup>.

Les directives précitées fonctionnent en complémentarité avec la Convention de Schengen : comme le rappelle Bernard Ryan, la raison d'être des obligations pesant sur les transporteurs se trouve dans le fait que des États ont décidé d'abolir leurs frontières internes et de se mettre d'accord sur le régime applicable à leur frontière commune<sup>201</sup>. Néanmoins, le Royaume-Uni a choisi de ne pas avoir de frontière commune et de conserver ses frontières le séparant des États de l'espace Schengen. En effet, si ce n'est pour exercer une influence sur la politique européenne d'immigration, la participation du Royaume-Uni aux directives 2001/51/CE et 2004/82/CE n'a pas de sens.

Le Royaume-Uni « britannique » donc les directives européennes dans un premier sens, qui est celui de son élaboration au niveau européen en révisant les seuils et les définitions de manière à ce que le texte soit rédigé comme s'il l'avait été spécialement pour les Britanniques. Cette « britannisation » s'opère dans un second sens qui est le suivant : les Britanniques procèdent à l'élaboration d'une directive pour ensuite la surtransposer dans leur régime juridique.

## § II – *Opting-in* sur les mesures perfectibles au niveau britannique

Le Royaume-Uni est parfois allé au-delà des exigences des textes européens en matière d'immigration. Ce fut notamment le cas de la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, qui vient compléter la directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers – à laquelle le Royaume-Uni n'avait pourtant participé ni à l'adoption, ni à l'application. C'est tout particulièrement sur quatre mesures prévues par la décision-cadre que le Royaume-Uni a opéré une véritable surtransposition dans son *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002<sup>202</sup>.

---

2005, p. 724.

<sup>199</sup> Ibidem. [Nous soulignons.]

<sup>200</sup> B. Ryan, *The European Dimension to British Border Control*, *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 18, 2004, p. 17.

<sup>201</sup> Ibidem.

<sup>202</sup> A. Ette, J. Gerdes, « Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy », p. 101 in : *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* / A. Ette, T. Faist, Palgrave Macmillan, 2007.

Fig. 1 – Comparaison du texte originel de la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil de l'Union européenne et de sa surtransposition opérée par le Royaume-Uni dans son Immigration and Asylum Act de 2002

Décision-cadre 2002/946/JAI Conseil de l'Union européenne	Immigration and Asylum Act 2002 Royaume-Uni
<p align="center"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), et, dans la mesure pertinente, à l'article 2, point a), de la directive 2002/90/CE fassent l'objet, <b>lorsqu'elles sont commises dans un but lucratif</b> [...].</p>	<p align="center"><b>Article 25</b></p> <p>(1) Un individu commet une infraction s'il — (a) <b>fait un acte qui facilite la perpétration d'une infraction au droit de l'immigration</b> par un individu qui n'est pas citoyen de l'Union européenne [...].</p>
<p align="center"><b>Article 6</b></p> <p>La présente décision-cadre est applicable <b>sans préjudice de la protection accordée aux réfugiés et aux demandeurs d'asile</b> conformément au droit international relatif aux réfugiés [...].</p>	<p align="center"><b>Article 25A</b></p> <p>(1) Un individu commet une infraction si — (a) sciemment et dans un but lucratif facilite l'arrivée d'un individu au Royaume-Uni, et (b) sait ou a bonnes raisons de croire que cet individu est un <b>demandeur d'asile</b>. [...]</p> <p>(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un acte accompli par une personne <b>agissant pour le compte d'une organisation</b> qui — (a) vise à aider les demandeurs d'asile, et (b) n'est pas rémunéré pour ses services.</p>
<p align="center"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions [...] fassent l'objet [...] de peines privatives de liberté dont <b>le maximum ne peut être inférieur à huit ans</b>, lorsqu'elles sont commises dans l'une des circonstances suivantes : [...].</p>	<p align="center"><b>Article 25</b></p> <p>(6) Une personne coupable d'une infraction prévue au présent article sera responsable — (a) sur déclaration de culpabilité ou par mise en accusation, à un <b>emprisonnement maximal de 14 ans</b>, à une amende ou aux deux [...].</p>

© Antoine Guérin, 2017

Comme le soulignent Andreas Ette et Jürgen Gerdes, la surtransposition, ou *gold-plating* de cette directive prend trois aspects :

- la décision-cadre prévoit des sanctions lorsque l'infraction est commise « dans un but lucratif », préalable qui ne figure pas dans la transposition britannique et qui élargit donc son champ d'application ;
- la décision-cadre s'applique « sans préjudice de la protection accordée aux réfugiés et aux demandeurs d'asile », alors que la loi britannique sanctionne l'aide apportée à un demandeur d'asile, quand bien même elle n'aurait pas été violée ; elle prévoit une « exception humanitaire », mais seulement dans les cas où l'infraction a été commise par une personne travaillant bénévolement pour le compte d'une association d'aide aux

demandeurs d'asile ;

- enfin, tandis que la décision-cadre prévoit un seulement un minimum pour les peines, la loi britannique fixe le maximum à quatorze ans de prison<sup>203</sup>.

À titre de comparaison, en France, les mêmes faits sont sanctionnés jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende<sup>204</sup>. Une exemption est prévue à l'égard « de toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché était, *face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger*, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ou s'il a donné lieu à une contrepartie directe ou indirecte »<sup>205</sup>.

De plus, en 2009, une circulaire de la direction des Affaires criminelles et des Grâces a élargi le champ d'application de l'immunité prévue à l'article L. 622-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Plus généralement, l'immunité prévue à l'article L. 622-4 (3°) devra être considérée comme acquise lorsque l'acte visé n'a d'autre objectif que *d'assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger en situation irrégulière* »<sup>206</sup>.

Le Royaume-Uni ne choisit pourtant pas systématiquement de déclencher sa clause de participation lorsque la loi européenne concerne les règles d'immigration et de contrôle des frontières<sup>207</sup>. Il a par exemple choisi de ne participer ni à l'adoption, ni à l'application de la directive 2011/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, par la voix de son ministre d'État chargé de l'Immigration et des Frontières, remettant en cause l'opportunité offerte par une « approche collective du retour » : « Le Royaume-Uni n'a pas participé à l'adoption et n'a pas l'intention de mettre en œuvre la directive 2008/115/CE sur les retours de l'Union européenne. Nous convenons qu'une approche collective du retour peut avoir des avantages. *Cependant, nous ne sommes pas persuadés que cette directive offre un régime assez solide pour traiter les migrations irrégulières.* Nos pratiques actuelles sur le retour de ressortissants de pays tiers illégaux correspondent largement aux termes de la directive, mais nous préférons formuler notre propre politique, conformément à notre position établie sur le maintien du contrôle quant aux conditions d'entrée et de séjour »<sup>208</sup>.

En matière de libre circulation et de migrations irrégulières, la politique britannique est donc guidée par un principe directeur : l'efficacité du contrôle des frontières. Le Royaume-Uni accepte ainsi volontiers d'eupéaniser sa politique migratoire si, et seulement si, cela lui permet de renforcer le contrôle de ses frontières ou d'influer la politique européenne avec ses propres principes en la matière, et c'est en cela que la participation britannique est « conditionnelle ». Comme le note Andrew Geddes, loin de bouleverser la politique britannique, « l'utilisation sélective de l'Union européenne comme une solution alternative, coopérative pour la gestion de la politique migratoire renforce plutôt que renverse les modèles établis »<sup>209</sup>. Cette approche se vérifie également en matière de migration légale et d'asile, où la participation du Royaume-Uni dépend également de la poursuite de ses intérêts nationaux.

---

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 622-1.

<sup>205</sup> Idem, art. L. 622-4, 3° [Nous soulignons.]

<sup>206</sup> Ministère de la Justice, Circulaire de la direction des Affaires criminelles et des Grâces relative à l'application de l'immunité prévue à l'article L. 622-4 (3°) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 23 nov. 2009, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, 30 déc. 2009, texte 28/33, p. 2 [Nous soulignons.]

<sup>207</sup> V. Annexe n° 4.

<sup>208</sup> Ph. Woolas, Chambre des communes, *Written Answers*, 2 nov. 2009, *Column* 690W, « *Illegal Immigrants: EC Law* » [<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm091102/text/91102w0017.htm>] [Nous soulignons.]

<sup>209</sup> A. Geddes, op. cit., p. 723.

## CHAPITRE 2 – LE CHERRY PICKING BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE MIGRATION LÉGALE ET D’ASILE

Le 1<sup>er</sup> mars 2017, Alan Travis écrivait dans les colonnes du *Guardian* : « Lorsqu’il s’agit de s’attaquer à la crise européenne en matière d’asile et de réfugiés, la Grande-Bretagne a quitté l’Europe il y a des années »<sup>210</sup>. Les possibilités d’*opt-in* et d’*opt-out* négociées par Tony Blair lors des négociations du Traité d’Amsterdam, toujours à la disposition du Royaume-Uni, ont en effet permis à ce dernier de « gérer » le problème des exilés de Calais à sa convenance avec l’aide des instruments de l’Union européenne.

Deux ans auparavant, dans son discours devant le congrès du Parti conservateur, le Premier ministre Theresa May définissait la ligne britannique vis-à-vis de la politique européenne d’asile et d’immigration avec cette formule lapidaire : « Ces problèmes [les migrations] ont amené certaines personnes à dire que nous avons besoin d’une nouvelle approche, une nouvelle approche européenne qui impliquerait une politique commune en matière d’asile et d’immigration. À ces personnes, j’adresse une réponse très claire. *Pas même dans mille ans*. Nous ne cherchons pas à reprendre le contrôle de nos frontières d’une part pour en faire don d’autre part »<sup>211</sup>.

Dans le discours, la position britannique semble donc claire : le Royaume-Uni se refuse à toute participation à une politique commune au niveau européen en matière d’asile et d’immigration. Cette position est pourtant loin d’être assumée dans les faits. Le Royaume-Uni participe, parfois avec zèle, comme il l’a été démontré, aux politiques européennes consistant en un renforcement des contrôles aux frontières, à celles adoptées dans le cadre de Schengen mais aussi à celles qu’il peut influencer et améliorer d’abord sur le territoire britannique mais aussi sur tout le territoire européen.

Ainsi, comme le souligne le journaliste britannique Alan Travis, « en ce qui concerne la politique relative aux réfugiés, la Grande-Bretagne n’a peut-être pas rejoint l’Europe, mais l’Europe est en train de rejoindre rapidement la Grande-Bretagne »<sup>212</sup>. En témoigne cet extrait du discours de Theresa May lors du congrès du Parti conservateur de 2015 : « À ceux qui affirment que la réponse à ce défi est plus d’intégration, *je leur dis de regarder ces pays d’Europe qui ont adhéré à Schengen mais qui désormais rétablissent des clôtures et des contrôles à leurs frontières*. À ceux qui disent que le problème est trop important pour que les nations le résolvent par elles-mêmes, *je dis qu’il ne peut être résolu que par les nations qui prennent elles-mêmes leurs responsabilités – et qui protègent leurs propres frontières nationales* »<sup>213</sup>.

Ce refus d’intégration et d’eupéanisation de la part du Royaume-Uni se manifeste effectivement en ce qui concerne les mesures européennes relatives aux droits des ressortissants des pays tiers et des demandeurs d’asile, où sa participation s’avère « moins enthousiaste »<sup>214</sup>. *A priori*, cette position s’analyse sous le prisme de la volonté britannique de conserver sa souveraineté nationale « dans un domaine particulièrement sensible politiquement »<sup>215</sup>, guidée par les principes

---

<sup>210</sup> A. Travis, On asylum and refugees, Britain left Europe years ago, *The Guardian*, 1<sup>er</sup> mars 2017 [<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/01/how-britain-hard-stance-refugees-reshaping-european-policy>].

<sup>211</sup> T. May, Discours devant le congrès du Parti conservateur à Manchester, 6 oct. 2015 [<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-s-speech-to-the-conservative-party-conference-in-full-a6681901.html>]. [Nous soulignons.]

<sup>212</sup> A. Travis, op. cit.

<sup>213</sup> T. May, op. cit. [Nous soulignons.]

<sup>214</sup> A. Geddes, Getting the best of both worlds? Britain, the EU and migration policy, *International Affairs*, vol. 81, juill. 2005, p. 737.

<sup>215</sup> B. Ryan, Le pragmatisme poussé à l’extrême, *Plein droit*, n° 65-66, p. 24.

de « contrôler l’immigration et placer la Grande-Bretagne d’abord »<sup>216</sup>, mais cette hypothèse s’effondre dès que l’on observe l’étendue totale de la participation du Royaume-Uni à la politique d’asile et d’immigration européenne. Là encore, pour des raisons d’intérêt national, la participation du Royaume-Uni est sélective.

Il est, en effet, faux de dire que le Royaume-Uni ne participe pas à la politique d’asile de l’Union européenne. Il y participe de manière certes intéressée, mais de manière tout à fait active, et parfois de manière empreinte de prosélytisme. L’engouement du Royaume-Uni pour participer à une politique commune en la matière finit même, non sans ironie, par trouver sa meilleure manifestation dans la campagne menée par certains membres du Parti conservateur pour le « *remain* » dans l’Union européenne, fondée sur l’argument inattendu que « le règlement Dublin est particulièrement utile pour un gouvernement britannique qui veut limiter le flux de demandeurs d’asile »<sup>217</sup>.

La position britannique quant à la politique européenne d’asile et d’immigration a donc sa logique : elle refuse toute européanisation à l’égard des textes européens qui vont dans le sens d’une plus grande protection des exilés et demandeurs d’asile (Section 1). Or le Royaume-Uni se soumet volontiers à une européanisation, à l’instar de la définition d’un système d’asile européen commun, pour autant qu’une grande latitude lui soit laissée dans la pratique de ce système (Section 2).

## SECTION 1 – *OPTING-OUT* INTÉGRAL SUR LA MIGRATION LÉGALE

En matière de migration légale, le Royaume-Uni n’a pas activé une seule fois sa possibilité d’*opting-in* sur les neuf dernières directives adoptées par les États membres de l’Union européenne<sup>218</sup>, et notamment pas dans le domaine du regroupement familial (§ I), sujet crucial concernant la situation migratoire à Calais et à propos duquel l’initiative britannique de ce qui a été appelé l’« amendement Dubs », dont l’objectif était d’y trouver une solution, a été court-circuitée par des considérations d’intérêt national en marge du droit européen *lato sensu* (§ II).

### § I – Une politique indépendante en matière de regroupement familial

Le Royaume-Uni n’a d’abord pas choisi d’adopter la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, dont la conception restrictive de la famille et la compatibilité avec les droits fondamentaux n’ont pas toujours fait l’unanimité parmi les institutions européennes<sup>219</sup> et les associations de défense des droits des immigrés<sup>220</sup>. Si le Royaume-Uni choisit de se retirer de l’application de la directive, les raisons avancées sont celles de l’impact que le texte aurait eu sur la migration légale et la politique britannique de contrôle aux frontières : « Le Royaume-Uni (...) a choisi de se retirer. Cette décision a été prise en raison de l’impact que la directive aurait eu sur cette voie de migration légale, *ce qui serait incompatible avec les politiques de contrôle des frontières du Royaume-Uni* »<sup>221</sup>.

---

<sup>216</sup> T. May, *op. cit.*

<sup>217</sup> H. Dixon, Think leaving the EU would strengthen Britain’s borders? Take a closer look, *The Guardian*, 22 sept. 2015 [https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/22/eu-borders-euro-sceptics-britain-refugee-crisis-europe].

<sup>218</sup> V. Annexe n° 5.

<sup>219</sup> D. Martin, La Cour de justice et le droit au regroupement familial : trop ou trop peu ! *RTDH*, n° 74, 2008.

<sup>220</sup> Coopération européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille, Une directive européenne relative au regroupement familial contraire aux droits fondamentaux, *Groupe d’information et de soutien des immigré(e)s*, 7 sept. 2002 [http://www.gisti.org/doc/actions/2003/regroupement/].

<sup>221</sup> Ch. Larsen, L. Wright, Gouvernement du Royaume-Uni, Border and Immigration Agency, *European Migration*

La formulation « incompatible avec les politiques de contrôle des frontières du Royaume-Uni » est aussi curieuse que surprenante. Si tout juriste est habitué à entendre ou à lire « incompatible avec le droit de l'Union européenne », ici, la logique est renversée : on ne vérifie pas, pour savoir si elle est applicable, si la législation britannique est compatible avec le droit de l'Union européenne, mais si la législation européenne, pour savoir si elle est applicable, est compatible avec le droit britannique. L'élargissement de la notion de « membre de la famille », qui suit le même raisonnement inversé, a également empêché un *opting-in* du Royaume-Uni : « La directive sur le regroupement familial oblige les États membres à admettre le conjoint et les enfants mineurs des conjoints. (...) Le Royaume-Uni a choisi de ne pas adhérer à la directive afin de conserver le contrôle interne de la politique d'admission dans ce domaine (...) afin d'éviter tout affrontement éventuel avec les politiques actuelles de contrôle des frontières et les éventuelles modifications futures. Le Royaume-Uni cherche actuellement à renforcer la définition de ce qui constitue un membre de la famille »<sup>222</sup>.

Cette absence d'harmonisation européenne avec le Royaume-Uni en matière de regroupement familial, notamment à cause de la priorité donnée par les Britanniques au contrôle de leurs frontières, constitue une difficulté majeure pour l'effectivité du regroupement familial auquel certains exilés de Calais pourraient avoir droit. En 2005, la Chambre des Lords avait appelé à ce que le Royaume-Uni reconsidère sa position d'*opt-out* vis-à-vis de la directive Regroupement familial, ainsi que vis-à-vis de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée – même s'il n'était pas fait mention des ressortissants d'États tiers présents à Calais : « Nous considérons que le Royaume-Uni devrait reconsidérer son retrait de ces deux mesures, qui constituent ensemble une excellente base de droits pour les travailleurs migrants dans l'Union européenne. Ils n'ont aucune conséquence sur sa position quant aux contrôles aux frontières et renforceraient le statut des ressortissants de pays tiers résidant au Royaume-Uni. Lors de l'entrée en vigueur de la directive Ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, les ressortissants de pays tiers au Royaume-Uni, par exemple américains ou indiens qui ont résidé ici depuis cinq ans, ne pourront pas profiter des dispositions de la directive leur permettant de se déplacer, par exemple à Paris ou à Francfort. Ils restent bloqués au Royaume-Uni. Ce n'est ni dans leur intérêt ni dans celui du Royaume-Uni »<sup>223</sup>.

Les premières victimes de cette non-harmonisation sont les mineurs, au nombre de 861 dans la « "nouvelle" jungle » au 24 août 2016 selon le décompte de l'association France Terre d'Asile<sup>224</sup>. Au 12 octobre, toujours selon l'association, ils étaient près de 1 300, et « 95 % des mineurs isolés affirm[ai]ent vouloir passer en Grande-Bretagne »<sup>225</sup>. Lors du démantèlement, le nombre de mineurs varie selon les sources : le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique parle de 1 200<sup>226</sup>, les médias parlent de plus de 2 000<sup>227</sup>. Les exilés mineurs de Calais ont été au centre d'un conflit diplomatique entre la France et le Royaume-Uni, les deux pays se rejetant la responsabilité de leur

---

Network "Family Reunification" Report, p. 8. [Nous soulignons.]

<sup>222</sup> Ibidem [Nous soulignons.]

<sup>223</sup> Chambre des Lords, European Union – Fourteenth Report, session 2005-2006, chap. 5 (« *Migrant workers' rights* »), § 102 [<https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/58/5808.htm>].

<sup>224</sup> B. Eschapasse, Jungle de Calais : le nombre de migrants mineurs s'envole, *Le Point*, 30 août 2016 [[http://www.lepoint.fr/societe/jungle-de-calais-le-nombre-de-migrants-mineurs-s-envole-30-08-2016-2064799\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/jungle-de-calais-le-nombre-de-migrants-mineurs-s-envole-30-08-2016-2064799_23.php)].

<sup>225</sup> AFP, Démantèlement de la « jungle » de Calais : que vont devenir les mineurs étrangers isolés ? *France info*, 18 oct. 2016 [[http://www.francetvinfo.fr/france/hauts-de-france/migrants-a-calais/demantement-de-la-jungle-de-calais-que-vont-devenir-les-mineurs-etrangers-isoles\\_1878403.html](http://www.francetvinfo.fr/france/hauts-de-france/migrants-a-calais/demantement-de-la-jungle-de-calais-que-vont-devenir-les-mineurs-etrangers-isoles_1878403.html)].

<sup>226</sup> L. Carretero, Le Royaume-Uni met un frein à l'accueil des mineurs de Calais, *France 24*, 22 déc. 2016 [<http://www.france24.com/fr/20161222-migrants-mineurs-calais-royaume-uni-met-frein-accueil>].

<sup>227</sup> Ph. Bogio, La terrible réponse du Royaume-Uni aux mineurs isolés de Calais, *Slate*, 25 déc. 2016 [<http://www.slate.fr/story/132572/mineur-isole-calais-noel>].

accueil l'un sur l'autre, la France reprochant au Royaume-Uni la lenteur de sa procédure de regroupement familial et le Royaume-Uni accusant la France de ne lui avoir donné son accord pour le déclenchement de la procédure que tardivement, par crainte d'un « appel d'air »<sup>228</sup>.

Le Royaume-Uni n'étant donc pas lié par la directive Regroupement familial, la procédure qui s'applique aux mineurs de Calais passe donc par deux biais : le règlement Dublin III, dont la pratique britannique, toute particulière, sera étudiée dans un second temps, et l'« amendement Dubs », qui vient compenser les lacunes du règlement Dublin III. En effet, si les enfants exilés ayant de la famille au Royaume-Uni peuvent espérer bénéficier des dispositions de ce dernier, ce n'est pas le cas des mineurs non accompagnés. En 2016, le député britannique Alfred Dubs fit introduire un amendement dans l'*Immigration Act* de 2016, créant un programme de réinstallation pour les mineurs non accompagnés en Europe<sup>229</sup>, visant plus particulièrement les enfants de Calais, d'Italie et de Grèce. L'amendement affichait un objectif initial de 3 000 enfants exilés accueillis<sup>230</sup>.

Le texte initial de l'amendement, proposé par les lords Alfred Dubs, David Alton, John Roger Roberts et Shaista Ahmad Sheehan, était rédigé comme suit : « (1) Le secrétaire d'État doit, dès que possible après l'adoption de la présente loi, prendre des dispositions pour réinstaller au Royaume-Uni et soutenir 3 000 enfants réfugiés non accompagnés d'autres pays d'Europe. (2) La réinstallation des enfants en vertu du paragraphe (1) s'ajoute à la réinstallation d'enfants dans le cadre du Programme de réinstallation des personnes vulnérables »<sup>231</sup>.

La Chambre des Lords rejeta l'adoption de cet amendement par un vote du 25 avril 2016, par 294 voix contre 276<sup>232</sup>. Elle proposa une nouvelle version, remplaçant le nombre « 3 000 » par la formulation « un certain nombre », « décidé par le gouvernement », qui fut votée favorablement cette fois par la Chambre des Lords<sup>233</sup> et que le gouvernement britannique accepta, notamment parce qu'il était « réticent »<sup>234</sup> vis-à-vis de l'idée antérieure d'une définition d'un nombre précis. La formulation adoptée fut donc la suivante : « (1) Le secrétaire d'État doit, dès que possible après l'adoption de la présente loi, prendre des dispositions pour réinstaller au Royaume-Uni et soutenir un certain nombre d'enfants réfugiés non accompagnés d'autres pays d'Europe. (2) Le nombre d'enfants à réinstaller en vertu du paragraphe (1) est déterminé par le gouvernement en consultation avec les autorités locales. (3) La réinstallation des enfants en vertu du paragraphe (1) s'ajoute à la réinstallation d'enfants dans le cadre du Programme de réinstallation des personnes vulnérables »<sup>235</sup>.

Adopté dans la douleur et amputé d'un objectif précis et chiffré, l'« amendement Dubs » avait pour ambition de trouver une réponse à l'échelle nationale au problème des enfants de Calais,

---

<sup>228</sup> S. Delesalle-Stolper, Calais : Londres se défend sur les mineurs isolés, *Libération*, 24 oct. 2016 [http://www.liberation.fr/france/2016/10/24/calais-londres-se-defend-sur-les-mineurs-isoles\_1524047].

<sup>229</sup> V. Roeck, Reuniting Unaccompanied Minor Asylum Seekers Post Brexit: Challenges and Alternatives, *Yale Journal of International Law*, 2016 [http://www.yjil.yale.edu/reuniting-unaccompanied-minor-asylum-seekers-post-brexitchallenges-and-alternatives/].

<sup>230</sup> H. Stewart, Ministers urged to let in 3,000 unaccompanied child refugees, *The Guardian*, 25 avr. 2016 [https://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/25/ministers-urged-to-let-in-3000-unaccompanied-child-refugees].

<sup>231</sup> Chambre des Lords, session 2015-2016, *Immigration Bill*, « Amendments to be moved on report », After Clause 62, amendement 116A [https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2015-2016/0096/amend/su096-ii-a.htm] [Nous soulignons.]

<sup>232</sup> Chambre des Lords, *Immigration Bill*, *Columns* 1238-1241, 25 avr. 2016 [http://hansard.parliament.uk/Commons/2016-04-25/debates/16042535000002/ImmigrationBill#division-5754].

<sup>233</sup> Chambre des Lords, *Immigration Bill*, *Columns* 1117-1120, 26 avr. 2016 [https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-04-26/debates/F981B5A5-64A6-4C89-8988-1B983F96DD69/ImmigrationBill].

<sup>234</sup> A. Dubs, Parlement du Royaume-Uni, Chambre des Lords, idem, *Column* 1112.

<sup>235</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, *Immigration Act 2016*, chap. 19, part. 5, § 67, « Unaccompanied refugee children: relocation and support ». [Nous soulignons.]

à défaut d'en avoir trouvé une à l'échelle européenne dans le cadre du règlement Dublin III. Le conflit diplomatique entre la France et le Royaume-Uni à ce sujet et les considérations d'intérêt national ont eu raison de l'efficacité potentielle mais déjà assez compromise de cet amendement.

## § II – L'échec et la stérilisation de l'« amendement Dubs »

Au 19 octobre 2016, soit plusieurs mois après l'adoption de l'« amendement Dubs », aucun enfant catégorisé comme parmi les plus vulnérables de la « "nouvelle" jungle » de Calais n'avait été transféré au Royaume-Uni par le gouvernement britannique<sup>236</sup>. Le gouvernement répondit à cette nouvelle révélée par la presse que des équipes avaient été dépêchées sur place et dans les CAO français pour étudier les demandes de réinstallation des enfants<sup>237</sup> ; il publia d'ailleurs, à cet effet, un « guide d'application » pour préciser les critères d'éligibilité des enfants pour l'application de l'« amendement Dubs », qui restreint de manière drastique les possibilités de le déclencher.

Les enfants doivent alors d'abord répondre à l'un des critères suivants :

- 1) avoir douze ans ou moins ;
- 2) être orienté par les autorités françaises en raison d'un risque d'exploitation sexuelle ;
- 3) avoir quinze ans ou moins et être de nationalité syrienne ou soudanaise ;
- 4) avoir dix-huit ans ou moins et accompagner une sœur ou un frère qui répond à l'un des critères.

Si les enfants remplissent l'une de ces conditions, ils doivent ensuite satisfaire à l'une des trois exigences suivantes :

- 1) le transfert doit être décidé par le Royaume-Uni dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 2) l'enfant doit avoir été présent dans la « "nouvelle" jungle » avant ou le 24 octobre 2016 au plus tard ;
- 3) l'enfant doit être entré sur le territoire européen avant le 20 mars 2016<sup>238</sup>.

L'éligibilité définie sur l'âge et la nationalité des enfants a posé question notamment à l'aune du droit européen *lato sensu* relatif à l'interdiction des discriminations et aux droits de l'enfant. Le droit international, à travers la Convention relative aux droits de l'enfant, traité international adopté par l'Assemblée générale des Nations unies – à laquelle le Royaume-Uni est partie –, dispose qu'« un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans »<sup>239</sup>. S'il n'existe pas de définition d'un « enfant » ou de la « majorité » dans le droit de l'Union, les différentes directives définissent traditionnellement un « jeune » ou un « enfant » comme une personne âgée jusqu'à dix-huit<sup>240</sup> voire vingt-et-un ans<sup>241</sup>. Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle a fait sienne la définition d'un enfant comme une « personne âgée de moins de dix-huit ans » dans sa jurisprudence<sup>242</sup>. Dans une déclaration écrite datée du 26 janvier 2017, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a dit « [s'inquiéter] des lignes directrices de mise en œuvre de l'article 67 récemment publiées » et

---

<sup>236</sup> G. Rayner, Not one child from most vulnerable groups in Calais 'Jungle' brought to the UK, *The Telegraph*, 19 oct. 2016 [http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/19/not-one-child-from-most-vulnerable-group-in-calais-jungle-brought/].

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, Guidance: Implementation of section 67 of the Immigration Act 2016 in France., 8 nov. 2016, p. 6.

<sup>239</sup> ONU, Assemblée générale, Convention relative aux droits de l'enfant, 20 nov. 1989, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>240</sup> Cf. Directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail, art. 3, 22 juin 1994, *JOCE* 20 août 1994, L 216, p. 14.

<sup>241</sup> Cf. Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, art. 2, 29 avr. 2004, *JOUE* 30 avr. 2004, L 158, p. 87.

<sup>242</sup> Cour EDH, 20 janv. 2009, *Güveç c/ Turquie*, n° 70337/01, § 58, et 9 oct. 2012, *Çoşelav c/ Turquie*, n° 1413/07, § 36.

appela le Royaume-Uni « à respecter la Convention relative aux droits de l'enfant et à considérer toute personne de moins de 18 ans comme un enfant »<sup>243</sup>.

La priorité donnée également aux enfants de nationalité syrienne ou soudanaise pose également question : le ministre d'État à l'Immigration britannique de l'époque, Robert Goodwill, justifiait le critère lié à la nationalité par le fait qu'« il [était] absolument impératif que les enfants que nous [le gouvernement britannique] faisons traverser soient les plus susceptibles d'obtenir l'asile »<sup>244</sup>. Le choix de la Syrie et du Soudan est expliqué dans le « guide d'application » par le fait que « ces nationalités ont un taux d'octroi d'asile de première instance au Royaume-Uni de 75 % ou plus, sur la base des statistiques sur l'asile pour la période allant de juillet 2015 à juin 2016 ». Le choix du nombre, 75 %, n'est pas anodin : on le retrouve dans le fonctionnement du « mécanisme de relocalisation » des réfugiés de la Commission européenne, présenté en septembre 2015 – seuls « les ressortissants des pays pour lesquels le taux moyen de reconnaissance de l'asile est, dans toute l'Union européenne, égal ou supérieur à 75 %, sur la base des données d'Eurostat pour le trimestre précédent »<sup>245</sup>, pouvaient alors prétendre à bénéficier du mécanisme de relocalisation européen. Les bons taux de reconnaissance britanniques concernant la Syrie et le Soudan se vérifient en effet pour la période allant de juillet à septembre 2015<sup>246</sup>, d'octobre à décembre 2015<sup>247</sup> et de janvier à mars 2016<sup>248</sup>. En revanche, le Soudan disparaît des statistiques sur la période allant d'avril à juin 2016 concernant les pays d'origine à plus haut taux de reconnaissance<sup>249</sup>. Cette sélectivité des enfants selon leur nationalité contraste avec les données recueillies sur place par l'organisme britannique *Safe Passage*, pour qui 40 % des enfants de la « "nouvelle" jungle », au moment de sa destruction, étaient de nationalité érythréenne ou afghane<sup>250</sup>. Le 7 octobre 2016, quant au taux de reconnaissance des ressortissants érythréens, la Haute Cour de justice britannique dénonçait quant à elle fortement la politique restrictive britannique et a reconnu que la majorité de ceux qui fuyaient l'Érythrée risquaient la persécution ou un préjudice grave en cas de retour au pays<sup>251</sup>. Le Bureau de l'Intérieur britannique contestait cette position en affirmant que les Érythréens pouvaient rentrer chez eux en toute sécurité « en signant une lettre d'excuses et en payant une "taxe de la diaspora" »<sup>252</sup>.

---

<sup>243</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Déclaration écrite n° 627, Document 14259, « Les critères d'éligibilité du Royaume-Uni pour les enfants arrivant sur son territoire en vertu de l'amendement Dubs doivent répondre aux normes relatives aux droits de l'homme », 26 janv. 2017.

<sup>244</sup> A. Gentleman, L. O'Carroll, Home Office block on Afghan and Eritrean teen refugees 'a disgrace', *The Guardian*, 16 nov. 2016 [https://www.theguardian.com/world/2016/nov/16/home-office-block-on-afghan-and-eritrean-teen-refugees-a-disgrace].

<sup>245</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, Crise des réfugiés : la Commission européenne engage une action décisive – Questions et réponses, 9 sept. 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\_MEMO-15-5597\_fr.htm].

<sup>246</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, *Statistiques nationales – Asile*, juill.-sept. 2015 [https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2015/asylum].

<sup>247</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, op. cit., octobre à décembre 2015 [https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2015/asylum].

<sup>248</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, op. cit., janvier à mars 2016 [https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2016/asylum].

<sup>249</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, op. cit., avril à juin 2016 [https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2016/asylum].

<sup>250</sup> *Safe Passage*, Communiqué de presse, "Betraying the letter and spirit of Dubs": charities criticise Home Office for ban on teenage refugee transfers, 16 nov. 2016 [http://safepassage.org.uk/press\_posts/betraying-the-letter-and-spirit-of-dubs-charities-criticise-home-office-for-ban-on-teenage-refugee-transfers/].

<sup>251</sup> Haute Cour de justice (Royaume-Uni), Chambre de l'Asile et de l'Immigration, 7 oct. 2016, *MST, MYK et AA c/ The Secretary of State for Home Department*, [2016] UKUT 443.

<sup>252</sup> K. McVeigh, Judges deem Eritrea unsafe for migrants' return as Home Office advice rebutted, *The Guardian*, 19 oct. 2016 [https://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/19/judges-deem-eritrea-unsafe-for-migrants-return-home-office-advice-rebutted-inexcusable-delay].

Enfin, par l'instauration d'un critère obligeant le mineur à être resté près de six mois sur le territoire européen pour pouvoir espérer gagner le Royaume-Uni, le guide d'application semble méconnaître la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant » telle que définie par les droits international et britannique. Si le terme est d'abord inclus par les directives Regroupement familial, Qualification et Conditions d'accueil – à l'application desquelles, certes, le Royaume-Uni ne participe pas –, l'« intérêt supérieur de l'enfant », dont l'établissement d'une définition univoque semble encore aujourd'hui tout à fait impossible<sup>253</sup>, apparaît déjà comme une « considération primordiale »<sup>254</sup> dans le règlement Dublin III mais est, *a fortiori*, défini et encadré par le droit international grâce à la Convention relative aux droits de l'enfant – à laquelle le Royaume-Uni est partie : « 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »<sup>255</sup>.

Si la définition de l'« intérêt supérieur de l'enfant » demeure toujours floue, la loi britannique elle-même a élaboré un faisceau d'indices permettant de le satisfaire : « Pour déterminer ce qui est dans l'intérêt de l'enfant, il faut considérer les besoins de tout enfant et les circonstances, ce qui inclut : a) *la santé et le bien-être émotionnel de l'enfant* ; b) *les avis de l'enfant*, sauf s'il apparaît inopportun de le consulter ; c) *la nature et la force des relations entre l'enfant et les personnes importantes de sa vie* ; d) *l'état de santé de l'enfant* ; e) *le besoin de l'enfant de stabilité selon son âge et les étapes de son développement* »<sup>256</sup>.

Ainsi, permettre à un enfant isolé de rejoindre le territoire d'un État uniquement au regard du temps qu'il a passé sur un territoire donné, de son âge ou encore de sa nationalité, ne satisfait pas l'« intérêt supérieur de l'enfant », tel qu'il est établi par le droit international et le droit britannique. L'élaboration de ce « guide d'application » est un autre exemple d'utilisation du droit contre le droit lui-même dans le but de le neutraliser.

Si, au 19 octobre 2016, le bilan de l'« amendement Dubs » ne faisait pas apparaître des résultats significatifs<sup>257</sup>, au 20 janvier 2017, un rapport d'information de l'Assemblée nationale française « sur la situation migratoire en Europe » faisait état de 164 transferts d'enfants au Royaume-Uni dans le cadre de l'« amendement Dubs »<sup>258</sup>. Le 8 février 2017, le ministre d'État à l'Immigration, Robert Goodwill, enterra l'« amendement Dubs » en annonçant, dans une déclaration écrite aux députés de la Chambre des communes, qu'après que le Royaume-Uni ait accueilli 200 enfants exilés à Calais *via* l'« amendement Dubs », il n'en accueillerait plus que 150 supplémentaires<sup>259</sup>. À la suite d'une prétendue « erreur administrative », au mois d'avril 2017, le nombre d'enfants exilés qui auront le droit d'être accueillis depuis Calais a été revu à la hausse pour

---

<sup>253</sup> G. Hubert-Dias, *L'intérêt supérieur de l'enfant dans l'exercice de l'autorité parentale. Étude de droit européen comparé*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2014, p. 24.

<sup>254</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (« règlement Dublin III »), 26 juin 2013, art. 6, § 1, *JOUE*, 26 juin 2013, L 180, p. 38.

<sup>255</sup> ONU, Assemblée générale, Convention relative aux droits de l'enfant, 20 nov. 1989, art. 3. [Nous soulignons.]

<sup>256</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Family Law Act 2011, chap. 25, part. 4 – Care of and Time with Children, Division 1 – Best Interests of Child, art. 37, (1) à (4), traduit de l'anglais par G. Hubert-Dias, *L'intérêt supérieur de l'enfant dans l'exercice de l'autorité parentale. Étude de droit européen comparé*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2014, p. 65. [Nous soulignons.]

<sup>257</sup> Cf. p. 34-35.

<sup>258</sup> Assemblée nationale, Commission des Affaires étrangères, J.-J. Germain, *Rapport d'information sur la situation migratoire en Europe*, n° 4551, 22 févr. 2017, p. 156 [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4551.pdf>].

<sup>259</sup> Parlement du Royaume-Uni, *Immigration: Written statement*, par M. Robert Goodwill, HCWS467, 8 févr. 2017 [<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2017-02-08/HCWS467/>].

atteindre 480<sup>260</sup>. Au mois de juin suivant, répondant à une question d'Alfred Dubs, le sous-secrétaire d'État parlementaire pour les Communautés et le Gouvernement local Susan Williams affirma que le Royaume-Uni avait accueilli un peu moins de 200 *via* cet amendement<sup>261</sup>. Il s'avéra, un mois plus tard, qu'en 2017, aucun enfant de Calais n'avait été accueilli au Royaume-Uni depuis le début de l'année<sup>262</sup>.

*A fortiori*, l'amendement Dubs reposant sur du pur droit interne britannique, le fait de remplir les critères énoncés par le « guide d'application » ne garantit pas forcément l'accès au Royaume-Uni, le gouvernement ayant toute discrétion dans le choix des transferts et n'étant pas lié par le droit de l'Union sur ce sujet, contrairement à la législation européenne sur l'asile, qui, elle, lie le Royaume-Uni d'autant plus qu'il a choisi de participer à certaines de ses dispositions les plus importantes mais sans en supporter les contraintes, et, suivant cette même logique, de contenir le problème des exilés à Calais.

## SECTION 2 – *OPTING-IN* TOTAL SUR L'ASILE : LE RÈGLEMENT DUBLIN

Si l'on pouvait penser que, de par l'aspect très étroitement lié de l'asile avec la souveraineté nationale, le Royaume-Uni se tiendrait à l'écart de l'élaboration d'un tel système à l'échelle européenne, ce serait sans compter sur les imperfections du règlement Dublin III qui permettent au Royaume-Uni de très bien s'accommoder de son statut d'île loin des frontières géographiques de l'Europe (§ I), pratique que les juridictions européenne et britannique n'ont pas manqué de dénoncer à travers plusieurs décisions (§ II).

### § I – Un règlement britanno-compatible

La libre circulation dans la Communauté européenne est apparue en même temps qu'une autre ambition européenne : l'harmonisation des politiques d'asile dans une logique de partage des responsabilités et de confiance mutuelle. Il ne s'agit alors pas d'uniformiser les procédures nationales d'octroi de l'asile, mais d'établir un cadre européen commun pour déterminer quel pays de la Communauté aura à examiner telle demande d'asile et de s'assurer qu'un seul pays traite telle demande d'asile, afin de ne pas « laisser trop longtemps un demandeur dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à sa demande », de « donner à tout demandeur d'asile la garantie que sa demande sera examinée par l'un des États membres », et d'« éviter que les demandeurs d'asile ne soient renvoyés successivement d'un État membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de sa demande d'asile »<sup>263</sup>.

Cette ambition donne naissance à la Convention de Dublin en 1990, que le Royaume-Uni signa en juillet 1992. En substance, une décision de rejet d'une demande d'asile par un État membre lie tous les autres, ce qui leur permet d'éviter de traiter des demandes multiples de la part d'un seul

---

<sup>260</sup> A. Gentleman, A. Travis, UK to take 130 more lone refugee children in Dubs scheme climbdown, *The Guardian*, 26 avr. 2017 [<https://www.theguardian.com/world/2017/apr/26/britain-take-130-more-lone-refugee-children-dubs-scheme>].

<sup>261</sup> T. Peck, UK accepts fewer than half the child refugees it promised to take under Dubs Amendment, *The Independent*, 29 juin 2017 [<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-child-refugees-dubs-amendment-accepted-less-than-half-tory-government-home-office-a7815366.html>].

<sup>262</sup> A. Travis, UK has not taken in any child refugees under Dubs scheme this year, *The Guardian*, 19 juill. 2017 [<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/19/uk-not-taken-any-child-refugees-dubs-scheme-this-year>].

<sup>263</sup> États membres des Communautés européennes, Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (« Convention de Dublin »), 97/C 254/01, cons. n° 3, *JOCE* 19 août 1997, C 254/1.

exilé, d'éviter l'*asylum shopping*<sup>264</sup> et le phénomène des « réfugiés en orbite »<sup>265</sup>, dénoncé par les organisations et les juridictions nationales<sup>266</sup> et inhérent à la Convention de Schengen, qui dispose, en son article 29 : « 1. Les Parties Contractantes s'engagent à *assurer le traitement de toute demande d'asile* déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles. 2. Cette obligation n'entraîne pas pour une Partie Contractante celle d'autoriser dans tous les cas le demandeur d'asile à pénétrer ou à séjourner sur son territoire. Toute Partie Contractante conserve le droit de refouler ou d'éloigner, sur la base de ses dispositions nationales et en conformité avec ses engagements internationaux, un demandeur d'asile vers un État tiers<sup>267</sup> ».

La Convention ne donnait aucune garantie quant à l'examen de la demande<sup>268</sup>, quand bien même elle précisait pourtant que « quelle que soit la Partie Contractante à laquelle l'étranger adresse sa demande d'asile, une seule Partie Contractante est responsable du traitement de sa demande »<sup>269</sup>.

La convention de Dublin est réformée en 2003 pour devenir le règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, appelé « règlement Dublin II », qui sera à nouveau réformé en 2013 pour devenir le « règlement Dublin III ». Le règlement dresse une liste de critères (dans l'ordre : unité familiale, lieu de résidence légale, point d'entrée du demandeur, lieu d'introduction de la demande) pour connaître l'État membre responsable de la demande d'asile. Si l'État devant lequel la demande a été déposée considère qu'un autre État en est responsable, et si ce dernier est d'accord qu'elle relève de sa responsabilité, le demandeur d'asile se voit transférer dans cet État membre afin que sa demande soit examinée. Aux côtés de l'« amendement Dubs », le règlement Dublin III est la seule voie légale pour les exilés de Calais afin de se rendre au Royaume-Uni. Le règlement est complété par le système Eurodac (auquel le Royaume-Uni participe) : grâce à la prise d'empreintes digitales et à la collecte de données relatives au profil du demandeur d'asile, les pays de l'Union peuvent vérifier si un demandeur d'asile ou un ressortissant étranger sur son territoire a déjà formulé une demande dans un autre pays de l'Union. Ainsi, un État membre est responsable d'une demande d'asile dans deux cas : si un exilé a été contrôlé avec prise d'empreintes digitales au moment du franchissement de sa frontière ou s'il y a séjourné « pendant une période continue d'au moins cinq mois avant d'introduire sa demande de protection internationale »<sup>270</sup>.

En plus de la frontière Schengen, la frontière du règlement Dublin III est la deuxième grande barrière qui empêche les exilés de Calais d'accéder au territoire britannique. En effet, la disposition

---

<sup>264</sup> Situation dans laquelle un exilé dépose plusieurs demandes d'asile dans différents États membres de l'Union européenne. Cf. E. Blanchard, C. Rodier, Un laboratoire pour enterrer le droit d'asile, *Plein droit*, vol. 2, n° 65-66, 2005, p. 28.

<sup>265</sup> Situation dans laquelle « ne trouvant aucun havre pour les accueillir ou ayant été rejetées par le pays où elles avaient trouvé asile, ces personnes [les demandeurs d'asile] sont parfois forcées d'aller de pays en pays dans l'espoir de trouver enfin une solution "ailleurs" ». Cf. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Note sur l'asile : réfugiés sans pays d'asile, EC/SCP/12, 30 août 1979, § 2 [<http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a57f1d/note-lasile-refugies-pays-dasile.html>].

<sup>266</sup> I. Boccardi, *Europe & Refugees – Towards an EU Asylum Policy*, Wolters Kluwer, 2002, p. 42.

<sup>267</sup> [Nous soulignons.]

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements 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 (« Convention de Schengen »), art. 29-3, *JOUE* 22 sept. 2000, L 239, p. 19.

<sup>270</sup> 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 introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 26 juin 2013, art. 13-2, *JOUE* 26 juin 2013, L 180, p. 40.

précitée est une des raisons principales du blocage à la frontière de Calais. À l'époque de Sangatte, le nombre d'exilés a pu atteindre 5 000<sup>271</sup>, dont certains étaient là « depuis cinq ou six mois, et jusqu'à un an »<sup>272</sup> ; à Calais, le nombre a dépassé les 10 000<sup>273</sup>, dont certains « [étaient] là depuis huit mois »<sup>274</sup>, d'autres « depuis un an ou deux »<sup>275</sup>.

À la lumière de ces données<sup>276</sup>, le problème est rapidement compris : si ces exilés ont été, ne serait-ce qu'une fois, contrôlés par la police d'un État membre au cours de leur périple ou même par la police française à Calais, et s'ils arrivent à pénétrer le territoire du Royaume-Uni, ils seront immédiatement renvoyés dans l'État membre ou en France, selon les dispositions du règlement Dublin. Après être resté plus de cinq mois à Sangatte ou à Calais, il n'y a donc aucune chance d'être admis au Royaume-Uni sur le fondement du règlement Dublin.

De plus, l'utilisation du règlement Dublin, II ou III – le règlement Dublin III « confirm[ant] les principes sur lesquels repose le règlement (CE) n° 343/2003 »<sup>277</sup>, c'est-à-dire Dublin II – par le Royaume-Uni pose question quant à la logique d'une telle participation. Le Royaume-Uni a participé aux trois évolutions du système Dublin (Convention, règlements Dublin II et III) alors même que, comme il l'a été démontré précédemment, il n'encourage pas la migration légale vers son territoire. Comme le souligne le Professeur Bernard Ryan, un grand nombre de ceux qui ont demandé l'asile au Royaume-Uni ont d'abord transité par un ou plusieurs États membres. Le règlement Dublin permet donc au Royaume-Uni de les renvoyer dans l'État de premier passage et ainsi se « décharg[er] de la responsabilité du traitement de nombreuses demandes d'asile »<sup>278</sup>, de manière générale au mépris des droits fondamentaux.

Il faut toutefois mentionner que la volonté britannique de ne pas favoriser la migration légale vers son territoire trouve aussi sa logique dans le domaine de l'asile. Le Royaume-Uni a pendant un temps participé à l'intégralité du volet asile de la politique de l'Union, mais sa participation a été revue à la baisse : il est toujours un fervent partisan du règlement Dublin, mais il a révisé sa participation à l'égard des directives sur l'asile<sup>279</sup>. Le Royaume-Uni a en effet participé à l'adoption, en 2003 et en 2005, des directives 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres<sup>280</sup> et 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres<sup>281</sup>. Pour Bernard Ryan, cette participation « visait à améliorer le niveau de protection des demandeurs d'asile dans les autres États membres afin qu'il soit le même qu'au Royaume-Uni, de manière à dissuader les demandeurs de continuer leur chemin dans l'espoir d'arriver en Angleterre. Il est toutefois

---

<sup>271</sup> F. Dumont, R. Liagre, Sangatte : vie et mort d'un centre de réfugiés, *Annales de géographie*, t. 114, n° 641, 2005, p. 109.

<sup>272</sup> V. Carrère, Sangatte et les nasses aux frontières de l'Europe, *Revue Projet*, n° 272, 2002, p. 92.

<sup>273</sup> Cf. p. 20.

<sup>274</sup> 1998-2015 : l'évolution du nombre de migrants à Calais en un graphique, *France Info*, 21 oct. 2015 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/1998-2015-l-evolution-du-nombre-de-migrants-calais-en-un-graphique-834641.html>].

<sup>275</sup> S. Mouillard, « Calais, c'est pas mieux que la Libye », *Libération*, 19 juin 2017 [[http://www.liberation.fr/france/2017/06/19/calais-c-est-pas-mieux-que-la-libye\\_1578045](http://www.liberation.fr/france/2017/06/19/calais-c-est-pas-mieux-que-la-libye_1578045)].

<sup>276</sup> V. Annexe n° 6.

<sup>277</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (« règlement Dublin III »), 26 juin 2013, cons. n° 9, *JOUE* 26 juin 2013, L 180, p. 32.

<sup>278</sup> B. Ryan, Le pragmatisme poussé à l'extrême, *Plein droit*, n° 65-66, p. 24.

<sup>279</sup> V. Annexe n° 7.

<sup>280</sup> Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 27 janv. 2003, cons. N° 19, *JOUE* 6 févr. 2003, L 31, p. 19.

<sup>281</sup> Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, 1<sup>er</sup> déc. 2005, cons. n° 32, *JOUE* 13 déc. 2005, L 326, p. 15.

permis de douter que des différences de niveau de protection entre les États aient une véritable incidence sur les déplacements des demandeurs d'un endroit à un autre »<sup>282</sup>. C'est peut-être cette dernière donnée qui a conduit le Royaume-Uni à ne pas participer à la refonte de ces directives en 2013 : il s'est retiré des directives 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale<sup>283</sup> et 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale<sup>284</sup>. Pour Justine N. Stefanelli, ce revirement est dû à l'« appréhension » du *Home Office* britannique à l'égard « de la proposition [des directives] visant à réglementer davantage l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail en obligeant les États membres à autoriser cet accès après un délai de six mois plutôt qu'un an », comme cela était prévu dans les textes précédents. Elle ajoute que « de même, le Royaume-Uni s'est opposé à la proposition visant à exiger que l'accès aux conditions matérielles d'accueil, telles que l'assistance sociale, soit accordé aux demandeurs d'asile sur une base équivalente à celle octroyée aux nationaux »<sup>285</sup>. La résistance britannique à favoriser la migration légale a eu raison de sa volonté d'harmoniser le niveau de protection avec les autres États membres de l'Union pour diminuer la prétendue attractivité de son système d'asile.

Quant à lui, le règlement Dublin III est même devenu un argument électoral lors de la campagne pour le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, et la proposition de la Commission de le réviser mit le Premier ministre David Cameron, qui faisait campagne pour le « *remain* », dans l'embarras. Hugo Dixon, un journaliste britannique fermement opposé à la sortie du Royaume-Uni de l'Union<sup>286</sup>, écrivit : « En fait, *si nous quittons l'Union européenne, il serait plus difficile de gérer les flux de migrants et de demandeurs d'asile* parce que nous ne serions plus couverts par son règlement Dublin »<sup>287</sup>. Hugh Orde, ancien président de l'*Association of Chief Police Officers*, écrivit, quant à lui : « Ils [les partisans de la sortie du Royaume-Uni de l'Union] oublient également que *le règlement Dublin de l'Union européenne nous permet de renvoyer les migrants dans le pays européen par lequel ils sont entrés en premier* »<sup>288</sup>.

Ironie de l'histoire, le règlement Dublin, qui sert les intérêts nationaux de la politique britannique en matière d'asile et d'immigration, affaiblissant son effectivité, aura servi d'argument électoral pour que le Royaume-Uni reste membre de l'Union européenne et puisse continuer à être « le pays qui profite le plus des politiques européennes d'immigration mais éprouve le moins d'effets contraignants à sa propre discrétion »<sup>289</sup>, pratique qu'ont dénoncé à plusieurs reprises la Cour de justice de l'Union européenne et, avec moins de conviction, la Haute Cour de justice britannique.

---

<sup>282</sup> B. Ryan, op. cit., p. 24.

<sup>283</sup> Directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), 26 juin 2013, cons. n° 58, *JOUE* 29 juin 2013, L 180, p. 65.

<sup>284</sup> Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), 26 juin 2013, cons. n° 33, *JOUE* 29 juin 2013, L 180, p. 98.

<sup>285</sup> J.N. Stefanelli, *Whose Rule of Law? An Analysis of the UK's Decision not to Opt-In to the EU Asylum Procedures and Reception Conditions Directives*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n° 4, 2011, p. 1064.

<sup>286</sup> A. Bennett, *Asylum seekers: is the European Commission actually trying to push Britain out of the EU?* *The Telegraph*, 20 janv. 2016 [<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12109543/Asylum-seekers-is-the-European-Commission-actually-trying-to-push-Britain-out-of-the-EU.html>].

<sup>287</sup> H. Dixon, *Think leaving the EU would strengthen Britain's borders? Take a closer look*, *The Guardian*, 22 sept. 2015 [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/22/eu-borders-euroscptics-britain-refugee-crisis-europe>]. [Nous soulignons.]

<sup>288</sup> H. Orde, *The real threat facing Britain is our own isolationism*, *The Guardian*, 21 nov. 2015 [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/21/the-real-threat-facing-britain-is-our-own-isolationism>]. [Nous soulignons.]

<sup>289</sup> A. Ette, J. Gerdes, op. cit., p. 111.

## § II – Une pratique dénoncée par les juridictions européenne et britannique

Cet usage utilitariste du règlement Dublin a été dénoncé notamment par la Cour de justice de l'Union européenne à plusieurs reprises, une première fois à propos d'un ressortissant afghan qui, en passant par la Grèce, était arrivé au Royaume-Uni, où il déposa une demande d'asile. Au titre de l'article 17 du règlement Dublin II, qui dispose que l'État membre auprès duquel une demande d'asile a été introduite et qui estime qu'un autre État membre est responsable de son examen peut demander à ce dernier qu'il prenne en charge le demandeur d'asile dans un délai de trois mois maximum, le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique fit une demande à la Grèce pour qu'elle assure la prise en charge du requérant ; ce dernier s'est opposé à son transfert en faisant valoir qu'il risquait d'y subir des traitements inhumains et dégradants, prohibés par l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le requérant a été autorisé à former un recours juridictionnel contre cette décision, que la Haute Cour de justice britannique a rejeté. Le requérant a néanmoins interjeté appel devant la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles.

La Cour de justice de l'Union, reprenant la décision de renvoi préjudiciel de la Cour d'appel, soulève quatre défaillances majeures dans le système d'asile grec : « de graves manquements » (nombreuses difficultés pour remplir les formalités, défaut d'information et d'assistance suffisantes, manque d'attention dans l'examen de la demande), un taux d'octroi de l'asile « extrêmement faible », des voies de recours judiciaires « insuffisantes » et « très difficiles d'accès » et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile « inadéquates »<sup>290</sup>.

Si la Cour réaffirme que le système européen commun d'asile est « fondé sur la confiance mutuelle et une présomption de respect, par les autres États membres, du droit de l'Union et, plus particulièrement, des droits fondamentaux »<sup>291</sup>, elle écarte en revanche toute irréfragabilité de ce principe : « En revanche, *dans l'hypothèse où il y aurait lieu de craindre sérieusement qu'il existe des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'État membre responsable*, impliquant un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte, des demandeurs d'asile transférés vers le territoire de cet État membre, *ce transfert serait incompatible avec ladite disposition* »<sup>292</sup>.

La Cour opère en l'espèce une appréciation *in concreto* très poussée en mettant en perspective la décision de transfert britannique et la situation patente en Grèce : « S'agissant de la situation en Grèce, il est constant entre les parties ayant soumis des observations à la Cour que cet État membre était, en 2010, le point d'entrée dans l'Union de près de 90 % des migrants illégaux, si bien que *la charge supportée par cet État membre en raison de cet afflux est disproportionnée par rapport à celle supportée par les autres États membres* et que les autorités grecques sont dans l'incapacité matérielle d'y faire face »<sup>293</sup>.

Et la Cour de conclure : « Il importe, cependant, que l'État membre dans lequel se trouve le demandeur d'asile veille à ne pas aggraver une situation de violation des droits fondamentaux de ce demandeur par une procédure de détermination de l'État membre responsable qui serait d'une durée déraisonnable. Au besoin, il lui incombe d'*examiner lui-même la demande* conformément aux modalités prévues à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 343/2003 »<sup>294</sup>.

---

<sup>290</sup> CJUE, Gde Ch., 21 déc. 2011, NS c/ Secretary of State for Home Department et ME, ASM, MT, KP, EH c/ Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, aff. C-411/90 et C-493/10, § 44.

<sup>291</sup> Idem, § 85.

<sup>292</sup> Id., § 86. [Nous soulignons.]

<sup>293</sup> Id., § 87 [Nous soulignons.]

<sup>294</sup> Id., § 108 [Nous soulignons.]

C'est donc la clause de souveraineté que la Cour de justice impose aux États membres d'activer pour faire respecter leurs obligations relatives au respect des droits fondamentaux<sup>295</sup>. Comme le souligne le Professeur Basilien-Gainche, la non-activation de cette clause met à mal le principe de solidarité en matière de politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, prévu par l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Le cadre juridique actuel fait essentiellement peser sur les États membres situés aux frontières méridionales la charge des *boat people* de l'Europe, alors que nombre d'entre eux (que l'on pense à la Grèce) disposent de moyens matériels et de disponibilités financières limités : ils sont placés en première ligne pour le sauvetage, le débarquement et l'accueil des migrants, qui y sont au demeurant de manière quasi systématique placés en rétention ; *ils se voient attribuer la responsabilité du traitement des demandes d'asile en application du règlement Dublin III* »<sup>296</sup>.

L'arrêt précité de la Cour de justice suggère donc d'abord que la compatibilité du règlement Dublin avec les droits et libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas évidente<sup>297</sup> – la remarque serait également valable à l'égard de l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne –, mais aussi que la pratique du Royaume-Uni le concernant l'est encore moins ; cette remarque a été partagée récemment par la Haute Cour de justice britannique dans un arrêt *The Queen sur la demande de ZAT e.a.*, saisie de la requête de quatre jeunes Syriens – trois mineurs et un adulte handicapé mental – vivant dans la « "nouvelle" jungle » de Calais et souhaitant rejoindre leur famille au Royaume-Uni, et dont la demande avait été rejetée par le secrétaire d'État à l'Intérieur sous prétexte qu'ils n'avaient pas respecté la procédure du règlement Dublin III relative au regroupement familial.

La Haute Cour constate alors plusieurs éléments dans la situation des requérants qui tendent à rendre inapplicables en l'espèce les critères du règlement Dublin III : « Quels sont les éléments et facteurs qui peuvent faire basculer la balance en faveur des demandeurs dans le rapport de proportionnalité ? Ils sont répétés *in extenso* au point [7] à [22] ci-dessus. Soumis au fait qu'un résumé serait inadéquat, ces facteurs sont *l'âge*, en particulier pour les trois premiers demandeurs ; *le handicap mental*, concernant le quatrième demandeur ; des *dommages psychologiques cumulés*, concernant les quatre premiers demandeurs ; *la forte probabilité d'autres troubles psychologiques*, dans le meilleur des cas où le délai de la procédure sous le règlement Dublin ne prendrait qu'un an ; *leur ancienne vie familiale* dans leur pays d'origine et ses permutations diverses, concernant les sept demandeurs ; *leur besoin pressant et urgent d'être réunifiés avec leur famille* ; *l'alternative complètement inadéquate* à la réunification familiale qu'entraînerait la poursuite de la voie du règlement Dublin à court/moyen terme ; *l'absence de parents ou de figure parentale* dans la vie des quatre premiers demandeurs ; la possibilité d'un rétablissement rapide de vie familiale pourrait être rapidement réalisé dans le cas où les quatre premiers demandeurs seraient autorisés à entrer au Royaume-Uni ; la disponibilité, la volonté et la capacité des derniers trois demandeurs d'apporter leur aide et leur soutien significatif aux quatre premiers ; et le fait d'éviter la souffrance psychologique extrême causée par la peur, l'anxiété et l'incertitude dont souffriront les quatre premiers demandeurs si une entrée rapide au Royaume-Uni leur est refusé »<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> M.-L. Basilien-Gainche, Règlement Dublin 2 : quand l'humanitaire l'emporte sur les critères pour la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile (CJUE, Gde Ch., 6 nov. 2012, *K c/ Bundesasylamt*), *Combats pour les droits de l'homme*, 17 nov. 2012 [<http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2012/11/17/reglement-dublin-2-quand-lhumanitaire-lemporte-sur-les-criteres-pour-la-determination-de-letat-responsable-de-lexamen-dune-demande-dasile-cjue/>]. [Nous soulignons.]

<sup>296</sup> M.-L. Basilien-Gainche, Les *boat people* de l'Europe. Que fait le droit ? Que peut le droit ? *La Revue des droits de l'homme*, 2 mars 2016.

<sup>297</sup> I. Atak, « L'eupéanisation de la politique d'asile : un défi aux droits fondamentaux », *La criminalisation de l'immigration*, Les Presses de l'Université de Montréal, vol. 46, n° 1, 2013, p. 46.

<sup>298</sup> Haute Cour de justice (Royaume-Uni), Chambre de l'Immigration et de l'Asile, *The Queen on the application of ZAT*,

La Haute Cour souligne néanmoins que son arrêt est tout à fait exceptionnel puisque « les juges n'admettront pas facilement que dans un tel contexte, l'article 8 agisse de façon à contourner les procédures et mécanismes du règlement Dublin, de façon partielle ou totale »<sup>299</sup>. Elle estime en outre elle-même « que ce genre de cas devrait être rare »<sup>300</sup>.

Elle ne manque pas non plus d'épingler la France, qui n'a, d'après les chiffres en sa possession, transféré que quatre demandes d'asile au Royaume-Uni pour toute l'année 2015<sup>301</sup>. Le Tribunal administratif de Lille avait également déploré, en 2016, le manque d'informations diffusées par la France aux demandeurs qui pourraient bénéficier de l'asile au Royaume-Uni au titre du regroupement familial<sup>302</sup>.

La participation britannique au règlement Dublin III n'est donc pas motivée par un souci de solidarité avec les autres États membres ou de participation à l'élaboration d'une véritable politique intégrée européenne concernant l'asile. Le Royaume-Uni étant géographiquement une île et, de plus, située loin des pays d'origine des exilés, il est extrêmement rare qu'il soit leur premier pays d'entrée.

Le règlement Dublin permet donc au Royaume-Uni de se décharger de certaines demandes d'asile sur les autres pays, et son enthousiasme vis-à-vis de son existence confirme que « le Royaume-Uni a, pour la plupart, opté pour la législation européenne qui complète les mesures nationales de contrôle de l'immigration existantes, sans que des modifications mineures à la législation ou à la pratique existantes ne soient apportées »<sup>303</sup>.

---

*IAJ, KAM, AAM, MAT, MAJ and LAM v. Secretary of State for the Home Department*, 29 janv. 2016, JR/15401/2015 et JR/15405/2015, § 55, traduit de l'anglais par M. Angliviel, Une juridiction britannique ordonne l'admission au Royaume-Uni de mineurs isolés vivant dans la « jungle » de Calais, *La Revue des droits de l'homme*, 1<sup>er</sup> mars 2016, p. 18 [<https://revdh.revues.org/1807?lang=en#ftn13>] [Nous soulignons.]

<sup>299</sup> *Idem*, § 52, p. 17.

<sup>300</sup> *Ibidem*.

<sup>301</sup> *Idem*, § 23, p. 13.

<sup>302</sup> TA Lille, ord., 11 févr. 2016, req. n° 1600877.

<sup>303</sup> A. Ette, J. Gerdes, « Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy », p. 101 in : *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* / A. Ette, T. Faist (eds), Palgrave Macmillan, 2007.

## DEUXIÈME PARTIE

### TRENTE ANS DE COOPÉRATION FRONTALIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE EXTRALÉGALE

La seconde raison qui peut expliquer la situation migratoire à Calais trouve son origine, quant à elle, dans les textes européens non pas juridiquement parlant, mais littéralement parlant, c'est-à-dire des textes contraignants définis par des États membres de l'Union entre eux, en dehors de tout cadre légal européen.

L'année 1986, évoquée comme l'année lors de laquelle sont apparus les premiers exilés à la frontière franco-britannique à Calais, correspond également à un événement bien précis qui a donné aux relations entre la France et le Royaume-Uni une tournure toute particulière : la signature du traité de Cantorbéry, qui autorise la construction du tunnel sous la Manche et qui met fin à l'insularité génétique du Royaume-Uni. Cette signature marque l'aboutissement d'un projet, maintes fois avorté depuis deux cents ans<sup>304</sup>, et qui deviendra le « cordon ombilical »<sup>305</sup> reliant la France au Royaume-Uni, selon la formule de Jacques Chaban-Delmas. La date de la signature peut surprendre, au regard de la politique très hostile au fédéralisme européen menée au Royaume-Uni à cette époque, mais l'aboutissement du projet tient alors beaucoup à la relation personnelle entretenue entre le Premier ministre britannique Margaret Thatcher et le président de la République française François Mitterrand, ainsi qu'au soutien du second à la première lors de la guerre des Malouines<sup>306</sup>, ainsi que lors de la guerre du Golfe<sup>307</sup>. Contre l'avis de la majorité de ses ministres, craintifs que le Royaume-Uni perde son insularité, Margaret Thatcher préfère alors y voir une véritable opportunité économique<sup>308</sup>. Le 20 janvier 1986, les deux chefs d'État sont réunis à la préfecture de Lille pour présenter le projet « Eurotunnel », issu de la fusion de la compagnie française France Manche et de la compagnie britannique *The Channel Tunnel Group*<sup>309</sup>, chargées de la réalisation du projet. Le 12 février 1986, c'est le traité de Cantorbéry qui est signé : il autorise le commencement de la construction des travaux ; c'est aussi le commencement de conflits juridiques sans précédent. Le tracé de cette nouvelle frontière, qui est désormais une frontière terrestre, « liera l'Angleterre au continent plus sûrement que n'importe quel accord international »<sup>310</sup> et emportera avec lui bon nombre de conséquences.

Le Royaume-Uni cessant donc d'être une île depuis l'entrée en service du tunnel sous la Manche<sup>311</sup>, les conséquences en ont été multiples et protéiformes. En plus de la frontière Schengen et du règlement Dublin, c'est donc une troisième barrière qui est venue, plus tôt que les deux premières, renforcer l'imperméabilisation de la frontière franco-britannique. En effet, le Royaume-Uni n'a certainement pas renoncé à son insularité de manière gratuite et sans contrepartie. Très rapidement, le Tunnel a été perçu par les Britanniques comme une nouvelle opportunité pour les exilés de rejoindre leur territoire national en se cachant dans les conteneurs, les camions et les trains<sup>312</sup>. La construction du Tunnel débute la même année que la signature de la convention de

---

<sup>304</sup> Y. Luchaire, G. Marcou, R. Vickerman (dir.), *Le tunnel sous la Manche, entre États et marchés*, Presses universitaires de Lille, 1992, p. 13.

<sup>305</sup> Idem, p. 18.

<sup>306</sup> M. Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, HarperCollins, 1993, p. 183.

<sup>307</sup> Idem, p. 819.

<sup>308</sup> C. Sanderson, Le Royaume-Uni et la France pendant les années Mitterrand, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 101-102, 2011, p. 6.

<sup>309</sup> Idem, p. 7.

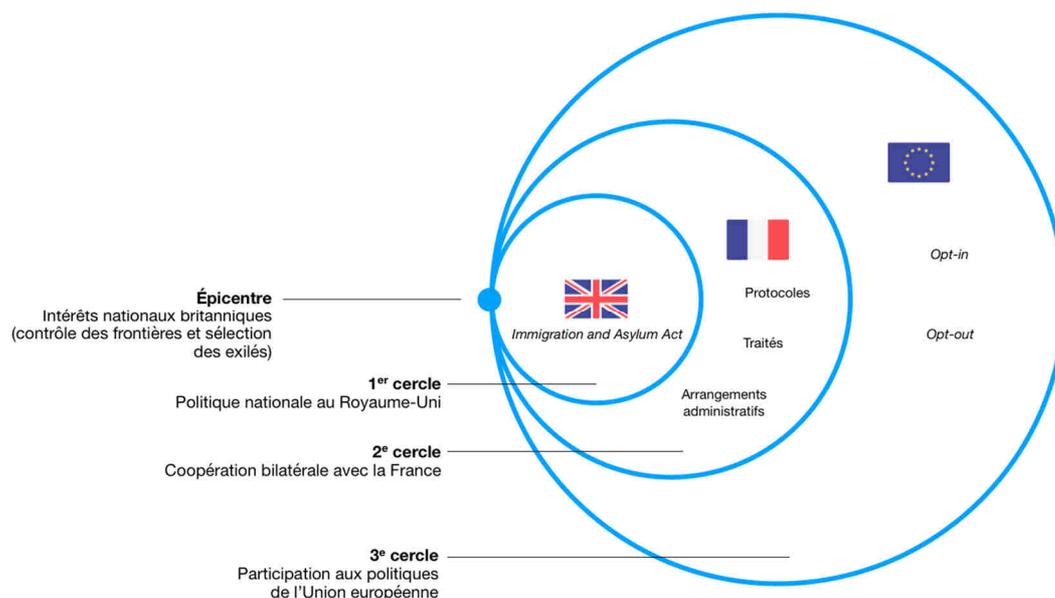
<sup>310</sup> G. Marcou, L'entrée en service du tunnel sous la Manche et la frontière franco-britannique, *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, p. 833.

<sup>311</sup> L. Bonnaud, « Tunnel sous la Manche », in *Universalis Éducation, Encyclopædia Universalis* [<http://www.universalis-edu.com.ezscd.univ-lyon3.fr/encyclopedie/tunnel-sous-la-manche/>].

<sup>312</sup> G. Clayton, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, 2016, p. 202.

Schengen, à laquelle le Royaume-Uni n'a pas participé et dont la contre-réaction a même entraîné un renforcement des contrôles à sa frontière. Le Tunnel devint alors une voie de passage pour les exilés qui cherchent à rejoindre le Royaume-Uni, et, inévitablement, la sécurisation de la frontière deviendra un enjeu crucial entre les deux pays, au point de faire l'objet d'une multitude de textes bilatéraux dont la succession a légitimé un véritable régime juridique à part entière qui s'est complètement substitué au droit européen. La coopération avec la France constitue, pour le Royaume-Uni, le deuxième cercle concentrique – l'Union européenne étant le troisième – de la stratégie d'entrisme britannique en matière de politiques d'asile et d'immigration.

Fig. 2 – Les trois cercles concentriques de la stratégie d'entrisme du Royaume-Uni en matière de politiques d'asile et d'immigration



© Antoine Guérin, 2017

En trente-et-un ans, ce ne sont pas moins de dix-sept traités, protocoles et arrangements administratifs qui ont été conclus entre le Royaume-Uni et la France<sup>313</sup> pour empêcher l'accès des exilés au territoire britannique. Cette coopération a permis la création d'un véritable régime juridique à part entière, qui s'accommode très mal des politiques d'asile et d'immigration européennes telles qu'elles sont édictées dans le texte – mais, *in fine*, plutôt bien avec celles qui sont pratiquées avec les États tiers –, et neutralise de plus les principes établis par le droit européen *lato sensu* en la matière. Plus surprenant, elle est parfois incohérente avec les dispositions du droit britannique lui-même. Les années passant et le nombre d'exilés tentant de passer la frontière augmentant, la coopération franco-britannique s'est accélérée et renforcée dans l'impunité européenne la plus totale, impunité qui, cela sera démontré, n'est pas sans raison d'être.

La coopération entre la France et le Royaume-Uni a d'abord consisté en une imperméabilisation de la voie ferrée menant au territoire du Royaume-Uni, à la suite de la construction du tunnel sous la Manche et au-delà (Chapitre 1). Puis, pour empêcher les exilés de se

<sup>313</sup> Assemblée nationale, Commission des Affaires étrangères, Rapport n° 2116 autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République libanaise relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, de sécurité civile et d'administration, M. Jean-Philippe Malle (rapporteur), Annexe 4, « Liste des accords de coopération en matière de sécurité intérieure signés par la France », 9 juill. 2014, p. 29 [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2116.pdf>].

rabattre sur la voie maritime, la *praxis* qui avait verrouillé la voie ferrée a été adaptée pour verrouiller la voie maritime (Chapitre 2).

## CHAPITRE 1 – DU TRAITÉ DE CANTORBERY AU PROTOCOLE ADDITIONNEL DE SANGATTE : L'IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE FERRÉE ET LA MISE AU REBUT DE SCHENGEN ET DUBLIN

« Nous sommes également en mesure d'annoncer notre intention commune d'établir des services de trains à grande vitesse qui fonctionneront entre Paris et Londres dès la date d'ouverture du Tunnel. Je crois que ce sera *une avancée majeure pour les exportateurs, pour les voyageurs d'affaires et pour les touristes* »<sup>314</sup>.

« Avancée majeure » pour le monde économique et le tourisme en France et au Royaume-Uni, le tunnel sous la Manche est sans conteste l'une des plus grandes réalisations du xx<sup>e</sup> siècle. Symbole du « destin commun »<sup>315</sup> entre la France et le Royaume-Uni, le Tunnel va effectivement lier les deux pays d'une manière singulière en Europe. En service depuis plus de vingt ans, le Tunnel va néanmoins devenir un sujet de discordance entre les deux pays. D'opportunité économique et diplomatique, il va rapidement se transformer en véritable casse-tête pour les Britanniques. Hasard du calendrier, il sera décidé de le construire l'année lors de laquelle les premiers exilés font leur apparition à Calais. C'est cette dernière donnée qui va s'avérer être un réel problème et le sujet central de toutes les négociations franco-britanniques en matière d'asile et d'immigration entre 1986 et 2003.

Sur cette période, ce sont trois Premiers ministres britanniques (Margaret Thatcher, John Major et Tony Blair) et huit gouvernements qui vont se succéder à la tête du Royaume-Uni, trois présidents de la République français (Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand et Jacques Chirac) et onze gouvernements qui vont se succéder à la tête de la France. Ces chefs d'État et ces gouvernements ont un grand point en commun : tous ont adopté exactement la même position quant à la gestion des migrations à la frontière franco-britannique. Pendant dix-sept ans, tous ont conçu la coopération franco-britannique en la matière de la même manière et tous ont signé des textes renforçant la sécurité du Tunnel pour réduire au maximum les entrées d'exilés sur le territoire du Royaume-Uni, conformément aux exigences de ce dernier.

La coopération franco-britannique jusqu'en 2003 va principalement avoir pour but d'empêcher les exilés d'emprunter le Tunnel pour rejoindre le Royaume-Uni. La mise en service du Tunnel posait déjà question au regard de la compatibilité de son régime juridique avec le droit communautaire<sup>316</sup>, mais c'est surtout la manière dont la France et le Royaume-Uni vont s'accorder pour gérer les migrations à leur frontière, et la manière dont cette gestion va finir par la rendre « perméable aux marchandises » et « imperméable aux personnes »<sup>317</sup> qui sera étudiée ici, neutralisant et affectant durablement l'efficacité des mécanismes européens qui prévalent dans ce genre de situations, tels que les règles de libre circulation Schengen ou le mécanisme de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile Dublin.

De 1986 à 2003, la coopération entre la France et le Royaume-Uni va donc consister

---

<sup>314</sup> M. Thatcher, Discours lors de la ratification du traité du tunnel sous la Manche, 29 juill. 1987 [<http://www.margareththatcher.org/document/106564>]. [Nous soulignons.]

<sup>315</sup> D. Fairgrieve, M. Guyomar, B. Stirn, *Droits et libertés en France et au Royaume-Uni*, Odile Jacob, 2006, p. 24.

<sup>316</sup> G. Marcou, L'entrée en service du tunnel sous la Manche et la frontière franco-britannique, *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, p. 835.

<sup>317</sup> CNCDH, Assemblée plénière, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, 2 juill. 2015, § 33, p. 17 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)].

essentiellement à sécuriser le tunnel sous la Manche et notamment l'accès aux trains en France qui mènent vers le Royaume-Uni. Cette sécurisation se fera aux dépens des engagements français vis-à-vis de la Convention de Schengen (Section 1) et des engagements britanniques vis-à-vis de la Convention de Dublin (Section 2).

## SECTION 1 – NEUTRALISATION ET INSTRUMENTALISATION DES RÈGLES DE LIBRE CIRCULATION SCHENGEN

L'approche néolibérale des années Thatcher, dont le traité de Cantorbéry est empreint, va conduire à ce que les contrôles frontaliers opérés dans les trains répondent à une logique de rapidité et d'efficacité. Cette logique va conduire le Royaume-Uni à pousser les partenaires avec qui il coopère dans la gestion de sa frontière, tels la France et la Belgique, à prendre des libertés avec les règles de libre circulation Schengen (§ I) et à exporter la gestion de la frontière franco-britannique à la frontière franco-italienne (§ II).

### § I – Neutralisation : l'ingérence britannique dans l'application du volet libre circulation de Schengen

Le traité de Cantorbéry, qui autorise le commencement des travaux du tunnel sous la Manche, ne contient pas un nombre conséquent de dispositions concernant les contrôles frontaliers qui seront mis en place dans le cadre de la coopération. N'étant qu'un accord-cadre<sup>318</sup>, original dans le sens qu'il ne contient pas de disposition concernant sa dénonciation ou son retrait – comme le prévoit l'article 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités –, il se contente de fournir un cadre au règlement des différends juridiques qui pourraient survenir lors de la construction et de l'exploitation du Tunnel. Il est prévu que « les modalités des contrôles de police, d'immigration, de douane, ainsi que des contrôles sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires et de tous autres contrôles qui apparaîtraient nécessaires »<sup>319</sup> feront l'objet de protocoles postérieurs. Il prévoit néanmoins, à son article 4, dans l'objectif de réalisation du marché intérieur européen, d'alléger les contrôles aux frontières : « (1) Les contrôles frontaliers sont organisés de manière à *concilier*, autant que possible, *la fluidité et la célérité du trafic avec l'efficacité de ces contrôles* »<sup>320</sup>.

Ce besoin de ne pas gêner le trafic s'explique par le principe du *Not a penny for the Tunnel*<sup>321</sup>, imposé par Margaret Thatcher, qui insista et obtint que le financement du Tunnel se fasse uniquement grâce à des fonds et investisseurs privés<sup>322</sup>. Le trafic du Tunnel devait être rapide, rentable et fluide pour pouvoir concurrencer les compagnies maritimes<sup>323</sup>. C'est pour cette raison que le Protocole de Sangatte, signé le 25 novembre 1991, qui s'inscrit dans la logique de l'article 4

---

<sup>318</sup> Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, R. Poudouson (rapporteur), rapport sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche, n° 248, 27 mai 1987, p. 14 [https://www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986\_1987\_0248.pdf].

<sup>319</sup> Traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche, « Traité de Cantorbéry », 12 févr. 1986, art. 4, § 2.

<sup>320</sup> [Nous soulignons.]

<sup>321</sup> « Pas un penny pour le tunnel ». Cf. C.J. Greenwood, E. Lauterpacht, *International Law Reports*, Cambridge University Press, vol. 132, 2008, p. 23.

<sup>322</sup> B. Lemoine, Le tunnel sous la Manche, *Culture technique*, Centre de recherche sur la culture technique de Neuilly-sur-Seine, 1992, p. 262.

<sup>323</sup> Coordination française pour le droit d'asile, *La loi des « jungles »*, sept. 2008, p. 21.

du Traité de Cantorbéry, dispose, à son article 7, que concernant les « trains directs », « chaque État peut exercer des contrôles frontaliers en cours de route ». Néanmoins, l'objectif d'allègement des contrôles ne tardera pas à devenir obsolète. Ce sont les agents français qui sont chargés des contrôles de sortie de l'espace Schengen selon les modalités prévues par l'article 6 de la Convention de Schengen<sup>324</sup> lors des contrôles embarqués à bord des trains, comme le prévoit l'article 7 cité. Olivier Cahn souligne à ce propos que la France va très rapidement manquer à ses obligations en la matière, étant donné la durée relativement courte du trajet avant d'arriver sous la Manche à l'aune du nombre de passagers à contrôler à bord<sup>325</sup>. Si les agents français et britanniques ont la possibilité de procéder à des contrôles embarqués dans les trains directs (Paris-Londres ou Londres-Paris), pour une question de respect de la souveraineté nationale, les agents britanniques n'ont néanmoins pas la possibilité de débiter leurs contrôles si le train qui va de Paris à Londres effectue un arrêt sur le territoire français<sup>326</sup>. Les Britanniques s'aperçoivent alors rapidement que certains voyageurs qui tentent de rejoindre illégalement le Royaume-Uni achètent un billet pour un train non direct effectuant un arrêt par la gare de Calais ; dans ce genre de configuration, les contrôles embarqués britanniques ne sont pas autorisés. Les Britanniques réclament alors la suppression de l'arrêt par la gare de Calais<sup>327</sup>, et, sous cette menace, la France accepte d'adopter le protocole additionnel au Protocole de Sangatte, signé le 29 mai 2000, qui met en place des bureaux de contrôles britanniques dans la gare du Nord de Paris, la gare de Calais-Frethun et la gare de Lille-Europe, afin d'éviter ce genre de contournement<sup>328</sup>.

La mesure a néanmoins posé des problèmes de souveraineté nationale en France. En effet, avant l'entrée en application du protocole additionnel de Sangatte, en vertu de l'article 78-2 du Code de procédure pénale, seuls les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les policiers ayant la qualité d'agents de police judiciaire adjoints étaient habilités à contrôler l'identité de tout individu pour « vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ». Comme le souligne Olivier Cahn, la présence de contrôles britanniques dans la gare du Nord à Paris conduit à soumettre un individu de nationalité française à un contrôle par un agent britannique s'il voyage sur le territoire national entre Paris et Calais. Il pourrait donc éventuellement se voir refuser l'accès au train par cet agent britannique s'il n'a pas les documents de voyage nécessaires pour entrer sur le territoire du Royaume-Uni<sup>329</sup>, au mépris des règles de libre circulation de la Convention de Schengen<sup>330</sup>. Ainsi, voyager d'une ville française à une autre ville française, de Paris à Calais, par exemple, sans documents de voyage, est plus lourdement sanctionné que de voyager d'une ville française à une

---

<sup>324</sup> « a) Le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties Contractantes. Ce contrôle porte aussi sur les véhicules et les objets en possession des personnes franchissant la frontière. Il est effectué par chaque Partie Contractante en conformité avec sa législation, notamment pour la fouille (...) »

<sup>325</sup> O. Cahn, « Les fondements juridiques du drame de Calais », colloque *En finir avec la jungle de Calais – Dénoncer les accords du Touquet*, organisé par l'association Droit et Démocratie, 15 déc. 2015.

<sup>326</sup> Protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche (« protocole de Sangatte »), 25 nov. 1991, art. 7.

<sup>327</sup> J.-P. Schosteck, Rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité quotidienne, *JO*, Doc. Sénat, n° 329, 16 mai 2001, p. 243 [<https://www.senat.fr/rap/I00-329/I00-3291.pdf>].

<sup>328</sup> Protocole additionnel au protocole de Sangatte entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni (« protocole additionnel au protocole de Sangatte »), 29 mai 2000, art. 2.

<sup>329</sup> O. Cahn, *op. cit.*

<sup>330</sup> Convention de Schengen, art. 2.

ville européenne, comme de Paris à Berlin. La commission des Lois du Sénat n'a toutefois pas élevé d'objection à l'encontre de cette mesure, considérant le statut international de la gare du Nord de Paris et le fait que les voyageurs seraient libres de prendre un autre train étant donné qu'ils sont informés à l'avance des procédures réalisées par les agents britanniques<sup>331</sup>.

La Belgique a également signé un traité avec le Royaume-Uni, aux côtés de la France, concernant les contrôles frontaliers à l'égard des trains circulant sur les territoires belge et britannique et passant par le territoire français. Plus de trois ans ont été nécessaires pour la conclusion de cet accord. Un rapport du Sénat fait état des difficultés apparues lors des négociations. En effet, les Belges ont souhaité mettre l'accent sur « la cohérence du futur accord tripartite avec les obligations des accords de Schengen »<sup>332</sup>. Premier indice de l'incompatibilité du Protocole de Sangatte avec le droit de l'Union européenne (anciennement « communautaire »), le rapport du Sénat français sur le sujet affirme que « le Royaume-Uni souhaitait pour sa part s'en tenir aux solutions retenues avec la France dans le protocole de Sangatte pour régler les principaux problèmes soulevés par cet accord »<sup>333</sup>. De plus, il est précisé que « la Belgique se situant dans une optique Schengen récusée par les Britanniques (...) la partie belge s'est interrogée sur la compatibilité des clauses de ce texte avec, d'une part, le droit communautaire, et, d'autre part, la convention de Schengen »<sup>334</sup>. Les Belges ont ainsi réussi à obtenir des garanties de respect du droit communautaire dans l'Accord. En effet, le projet de loi autorisant la signature de l'Accord par la Belgique précise :

« La Belgique entend néanmoins *respecter le plus fidèlement possible les dispositions de l'accord de Schengen et du traité sur l'Union européenne* ; les points suivants témoignent des efforts déployés par notre pays au cours des négociations pour faire valoir cette position.

- Le préambule de l'Accord de base se réfère à l'accord de Schengen.
- À la demande de la délégation belge, un article (l'article 27 mentionné ci-dessus) a été ajouté à l'Accord, article qui stipule que le droit communautaire prévaut sur les dispositions de l'Accord de base et du Protocole.
- L'article 25 de l'Accord permet quant à lui de demander des consultations à tout moment sur les questions qui font l'objet de l'Accord, donc aussi sur l'adaptation éventuelle des dispositions de ce dernier au droit communautaire »<sup>335</sup>.

Aucune disposition de ce type n'existe dans le Protocole de Sangatte. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que l'application de l'Accord tripartite se fait dans le respect du droit de l'Union européenne. Dans une question avec demande de réponse écrite adressée à la Commission européenne, le député européen belge Marc Tarabella a très explicitement démontré comment la pratique de cet accord par le Royaume-Uni violait la Convention de Schengen<sup>336</sup>. Il explique que lorsqu'un citoyen européen veut effectuer, par train, un trajet entre Bruxelles et Lille, il a deux

---

<sup>331</sup> Idem, p. 244.

<sup>332</sup> Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, J. Golliet (rapporteur), rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique, le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, n° 396, 4 mai 1994, p. 8 [[https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993\\_1994\\_0396.pdf](https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0396.pdf)].

<sup>333</sup> Ibidem.

<sup>334</sup> Idem, p. 9.

<sup>335</sup> Sénat de Belgique, session de 1995-1996, 23 juil. 1996, p. 8 [<http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=16778885>] [Nous soulignons.]

<sup>336</sup> Parlement européen, questions parlementaires, 16 oct. 2011, question avec demande de réponse écrite à la Commission, M. Tarabella, « Objet : violation de la convention d'application de l'accord de Schengen » [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-008270+0+DOC+XML+V0//FR>].

possibilités :

- 1) Prendre un TGV français. En vertu de l'article 2 de la Convention de Schengen, il ne subit ni un contrôle d'identité, ni un contrôle de ses bagages ;
- 2) Prendre un Eurostar. L'Eurostar fait un arrêt à Lille avant de traverser le tunnel sous la Manche et d'arriver à Londres. Le service des douanes britannique est présent dans la gare et contrôle les cartes d'identité, passeports et bagages de l'individu – qui doit lui-même passer au détecteur de métaux –, y compris s'il descend en gare de Lille.

Cecilia Malmström, Commissaire européen aux Affaires intérieures de 2012 à 2014, répondit en ces termes au nom de la Commission : « Conformément à l'annexe VI, point 1.2.3 du règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), "si la compagnie de transport ferroviaire peut, pour les trains à grande vitesse en provenance de pays tiers faisant plusieurs arrêts sur le territoire des États membres, embarquer des passagers pour le reste du trajet situé exclusivement sur le territoire des États membres, ces passagers sont soumis à des vérifications d'entrée, soit à bord du train, soit dans la gare de destination. Les personnes qui souhaitent prendre le train exclusivement pour la partie restante du trajet située sur le territoire des États membres doivent être informées avant le départ de façon claire qu'elles seront soumises à des vérifications d'entrée pendant le voyage ou à la gare de destination". Les règles analogues s'appliquent aux vérifications de sortie de l'espace Schengen dans la direction inverse.

Ainsi, un passager qui voyage à bord d'un train Eurostar exclusivement sur le trajet Bruxelles-Lille peut être soumis à des vérifications de sortie de l'espace Schengen effectuées par les autorités belges. De telles vérifications sont donc conformes à l'acquis de Schengen.

Sur base de l'accord trilatéral signé à Bruxelles le 15 décembre 1993 entre la Belgique, la France et le Royaume-Uni, à bord des trains circulant entre les territoires belge et britannique, les agents britanniques peuvent exercer des contrôles frontaliers sur les territoires belge et français, et les agents belges sur les territoires britannique et français. Ainsi, à bord des trains ainsi que dans les zones de contrôle spécifiques prévues à cet effet dans les gares, les autorités britanniques peuvent effectuer des contrôles frontaliers sur le territoire belge et français. De même, les autorités belges peuvent effectuer des contrôles frontaliers sur le territoire britannique et français. *Toutefois, en ce qui concerne les passagers dont le départ et la destination sont intra-Schengen, les contrôles effectués par les autorités britanniques doivent se limiter à la vérification du billet de train* »<sup>337</sup>.

Le Commissaire européen reconnaît donc, par sa réponse écrite, que la pratique du Royaume-Uni concernant l'Accord tripartite viole explicitement les règles de la Convention de Schengen relative à la libre circulation. Par analogie, il est possible d'affirmer que la pratique du Royaume-Uni concernant le Protocole additionnel franco-britannique viole également ces mêmes règles. Cette ingérence britannique va également s'exporter bien au-delà de la frontière franco-britannique et va guider les choix de la France concernant la gestion de sa frontière commune avec des pays voisins comme l'Italie. La ville italienne de Vintimille, à la frontière franco-italienne, en a fait les frais et a été, de nombreuses fois, comparée à la ville de Calais.

---

<sup>337</sup> Parlement européen, questions parlementaires, 19 oct. 2011, Réponse donnée par M<sup>me</sup> Malmström au nom de la Commission [http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-008270&language=ES]. [Nous soulignons.]

## § II – Instrumentalisation : le cas de Vintimille, un « mini-Calais »<sup>338</sup>

La politique initiée par le Protocole de Sangatte et le Protocole additionnel de Sangatte consistant à verrouiller la voie ferrée reliant Calais au Royaume-Uni s'est exportée au-delà des frontières de la France. En 2011, lors des Printemps arabes, un grand nombre d'exilés se dirigeant alors vers l'Italie, un conflit diplomatique s'est engagé entre cette dernière et la France. Dépassée par les événements, l'Italie proclame alors l'état d'urgence humanitaire sur son territoire le 12 février 2011 et prend un décret pour délivrer des visas aux exilés nord-africains arrivant sur son territoire pour raisons humanitaires. La France annonce, à la suite de la décision italienne, qu'elle n'hésitera pas à rétablir les contrôles à la frontière qu'elle partage avec l'Italie<sup>339</sup>. À cet effet, la France, par le biais de son ministre de l'Intérieur, adopte une circulaire imposant cinq conditions supplémentaires aux ressortissants d'États tiers (être munis d'un document de voyage en cours de validité reconnu par la France et d'un document de séjour en cours de validité ; justifier de ressources suffisantes, c'est-à-dire 62 euros par jour et par personne ou 31 euros s'ils ont un hébergement ; ne pas constituer une menace pour l'ordre public ; ne pas être entrés en France depuis plus de trois mois) pour pouvoir franchir la frontière franco-italienne et pénétrer sur le territoire français<sup>340</sup>. Des trains en provenance de Vintimille, ville frontalière, sont alors arrêtés et interdits de circuler sur le territoire français par les autorités françaises<sup>341</sup>. Questionnée par les députés européens Claudio Morganti<sup>342</sup> et Marie-Christine Vergiat<sup>343</sup> sur la compatibilité de cette circulaire avec le Code frontières Schengen, la Commission européenne a considéré que cette circulaire ne rentrait pas dans le cadre d'un rétablissement des frontières intérieures mais bien de contrôles d'identité de police autorisés par l'article 21 du Code frontières Schengen<sup>344</sup>. Dans un communiqué publié le 25 juillet 2011, le commissaire européen Cécilia Malström estima que si l'Italie et la France, par leur démarche, n'avaient pas toutes deux « pleinement respecté l'esprit de Schengen », leurs mesures étaient néanmoins « conformes à la législation de l'Union européenne »<sup>345</sup>. Cette mansuétude vis-à-vis de la pratique de la France va permettre à cette dernière de réitérer l'opération quatre ans plus tard. En juin 2015, le ministère de l'Intérieur adopte une décision non publiée<sup>346</sup> permettant d'« instaurer à la frontière franco-italienne et dans les trains

---

<sup>338</sup> É. Dussart, S'il existe un mini-Calais, c'est à Vintimille qu'il est, *La Voix du Nord*, 25 sept. 2016 [<http://www.lavoixdunord.fr/49865/article/2016-09-25/s-il-existe-un-mini-calais-c-est-vintimille-qu-il-est>].

<sup>339</sup> M.-L. Basilien-Gainche, La remise en cause des accords de Schengen, *Ceriscope Frontières* 2011 [<http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen?page=show>].

<sup>340</sup> Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Circulaire adressée à M<sup>mes</sup> et MM. les Préfets, M. le Préfet de police, M. le Directeur général de la police nationale, M. le Directeur général de la gendarmerie nationale, relative aux autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen, 6 avr. 2011 [<http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/110407-circulaire-gueant.pdf>].

<sup>341</sup> AFP, Immigration : la France bloque des trains venus d'Italie, *L'Express*, 18 avr. 2011 [[http://www.lexpress.fr/actualite/monde/immigration-la-france-bloque-des-trains-venus-d-italie\\_983791.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/immigration-la-france-bloque-des-trains-venus-d-italie_983791.html)].

<sup>342</sup> Parlement européen, questions parlementaires, 11 avr. 2011, question avec demande de réponse écrite à la Commission, C. Morganti, « Objet : rapports entre l'Italie et la France dans le domaine de l'immigration » [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003462+0+DOC+XML+V0//FR>].

<sup>343</sup> Parlement européen, questions parlementaires, 2 mai 2011, question avec demande de réponse écrite à la Commission, M.-Ch. Vergiat, « Objet : contrôle de ressortissants d'Afrique du Nord à la frontière franco-italienne » [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2011-004341+0+DOC+XML+V0//FR>].

<sup>344</sup> Parlement européen, questions parlementaires, 27 mai 2011, Réponse donnée par M<sup>me</sup> Malmström au nom de la Commission [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-003462&language=FR>] et Parlement européen, questions parlementaires, 8 juin 2011, Réponse donnée par M<sup>me</sup> Malmström au nom de la Commission [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2011-004341&language=FR>].

<sup>345</sup> Commission européenne, Déclaration du commissaire Malmström sur la conformité des mesures italiennes et françaises à l'acquis de Schengen, Communiqué de presse, 25 juill. 2011 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-538\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=en)].

<sup>346</sup> ANAFE, Note d'analyse – Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence – Conséquences en zone d'attente, mai 2017, p. 13 [[http://www.anafe.org/IMG/pdf/note\\_d\\_analyse\\_-](http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_d_analyse_-)

en provenance de celle-ci des contrôles frontaliers (...) à l'égard des personnes d'"apparence migrante" »<sup>347</sup>. Quatre acteurs associatifs, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) et les Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) déposent alors une requête en référé-liberté auprès du Conseil d'État, considérant la décision du ministère de l'Intérieur comme contraire aux articles 20, 21, 23 24 et 27 du Code frontières Schengen. Les articles 20, 21 et 23 disposent notamment :

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, *quelle que soit leur nationalité* »<sup>348</sup>.

« La suppression du contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte : a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, *dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* ; cela s'applique également dans les zones frontalières (...) »<sup>349</sup>.

« *En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure*, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 24 ou, en cas d'urgence, conformément à la procédure prévue à l'article 25. L'étendue et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave »<sup>350</sup>.

Pour les demandeurs, la décision du ministère de l'Intérieur, dont la Commission européenne n'aurait pas été informée<sup>351</sup>, contrairement à ce que prévoit le règlement susmentionné<sup>352</sup>, intervient un mois après qu'un renforcement de la politique sécuritaire à l'égard des exilés en provenance d'Italie ait débuté. Les demandeurs présentent toute une série d'événements relayés par la presse, telle que *France 3*<sup>353</sup>, *l'Agence France-Presse*<sup>354</sup>, *Radio France internationale*<sup>355</sup> ou encore *Le Monde*<sup>356</sup>, étayant la position d'après laquelle le ministère de l'Intérieur appliquerait des contrôles systématiques et discriminatoires à l'égard des exilés<sup>357</sup>. Le 29

---

[\\_retablissement\\_des\\_controls\\_aux\\_frontieres\\_et\\_etat\\_d\\_urgence.pdf](#)].

<sup>347</sup> CE, réf., 24 et 25 juin 2015, *GISTI, CIMADE, ADDE et ANAFE c/ ministre de l'Intérieur*, [[http://www.gisti.org/IMG/pdf/requete\\_ce\\_refere-liberte\\_vintimille\\_22-6-15.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/requete_ce_refere-liberte_vintimille_22-6-15.pdf)].

<sup>348</sup> Règlement (CE) 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), 15 mars 2006, art. 20, *JOUE* 13 avr. 2006, L 205, p. 11.

<sup>349</sup> *Idem*, art. 21.

<sup>350</sup> *Id.*, art. 23, *JOUE* 13 avr. 2006, L 205, p. 12.

<sup>351</sup> CE, préc., p. 2.

<sup>352</sup> Règl. précit., cons. n° 18, *JOUE* 13 avr. 2006, L 205, p. 2.

<sup>353</sup> A. Lehars, Près de 1 500 migrants interpellés en une semaine dans les Alpes-Maritimes, *France 3 Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 12 juin 2015 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/menton/pres-de-1500-migrants-interpelles-en-une-semaine-dans-les-alpes-maritimes-745869.html>].

<sup>354</sup> AFP, La police disperse les migrants rassemblés à la frontière franco-italienne, *Libération*, 12 juin 2015 [[http://www.liberation.fr/planete/2015/06/12/alpes-maritimes-afflux-de-migrants-et-reconduites-accrues-vers-l-italie\\_1328354](http://www.liberation.fr/planete/2015/06/12/alpes-maritimes-afflux-de-migrants-et-reconduites-accrues-vers-l-italie_1328354)] et AFP, À Vintimille, les migrants attendent que la police baisse la garde pour passer en France, *Le Monde*, 16 juin 2015 [[http://www.lemonde.fr/europe/video/2015/06/16/a-vintimille-les-migrants-attendent-que-la-police-baisse-la-garde-pour-passer-en-france\\_4655112\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/video/2015/06/16/a-vintimille-les-migrants-attendent-que-la-police-baisse-la-garde-pour-passer-en-france_4655112_3214.html)].

<sup>355</sup> É. Gaillard, À Vintimille, les migrants tiennent malgré l'épuisement, *Radio France internationale*, 19 juin 2015 [<http://www.rfi.fr/europe/20150619-vintimille-migrants-epuisement-hygiene-italie-france-frontiere>].

<sup>356</sup> Ph. Euzen, À la frontière franco-italienne, l'incessant va-et-vient des migrants refoulés, *Le Monde*, 19 juin 2015 [[http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/06/19/a-la-frontiere-franco-italienne-l-incessant-va-et-vient-des-migrants-refoules\\_4658294\\_1654200.html](http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/06/19/a-la-frontiere-franco-italienne-l-incessant-va-et-vient-des-migrants-refoules_4658294_1654200.html)].

<sup>357</sup> CE, préc., p. 2-5.

juin suivant, le Conseil d'État rejette la requête de référé-liberté aux motifs que les contrôles opérés par les autorités françaises ne dépassent pas le cadre légal et qu'ils ne s'assimilent pas à des contrôles aux frontières. Comme le souligne Géraldine Bachoué, le Conseil d'État ne mentionne d'abord pas la première condition inhérente à l'accueil d'un réfugié-liberté, c'est-à-dire la présence d'une liberté fondamentale, alors qu'en l'espèce, plusieurs étaient en cause, notamment la dignité humaine, le droit d'asile, la liberté de circulation, le principe de non-discrimination et le droit à l'hébergement d'urgence<sup>358</sup>. Pour Géraldine Bachoué, le refus du Conseil d'État de caractériser la systématicité des contrôles, qui aurait permis de qualifier les contrôles de « vérifications aux frontières », contraste singulièrement avec les témoignages de ces contrôles recueillis par la presse<sup>359</sup> et les chiffres relatifs aux contrôles opérés à la mi-juin (en une semaine, 1 439 exilés avaient été interpellés, dont 1 097 qui avaient été expulsés vers l'Italie<sup>360</sup>) ; la décision contraste ensuite, selon elle, avec l'arrêt *Aziz Melki et Sélim Abdeli* rendu le 22 juin 2010 par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>361</sup>, dans lequel cette dernière avait jugé incompatible avec le droit de l'Union l'article 78-2 du Code de procédure pénale, qui « prévoit la mise en place d'un régime spécifique du contrôle d'identité dans une zone de 20 km le long de la frontière avec les États membres de l'espace Schengen, ainsi que dans les ports, aéroports et gares ferroviaires ouverts au trafic international »<sup>362</sup>, et qui s'applique dans le cadre des contrôles opérés à partir de juin 2015. La Cour avait alors « condamné la législation française, estimant que la systématicité de contrôles opérés indépendamment du comportement des personnes contrôlées dans cette zone s'analysait comme impliquant des contrôles à effet équivalent à ceux qu'engendrait le franchissement de la frontière »<sup>363</sup>.

À Vintimille, « on dit ici que la France inflige à l'Italie ce que la Grande-Bretagne lui fait à Calais »<sup>364</sup>. Toutefois, une autre interprétation est possible. Pour Olivier Cahn, cette espèce de décision a été prise à cause de la pression mise par les Britanniques sur les Français, puisqu'au final, les exilés de Vintimille « veulent presque tous monter à Calais »<sup>365</sup>. En effet, il existe un train allant de Vintimille jusqu'à Calais<sup>366</sup>. En quelque sorte, la frontière britannique s'exporte donc bien au-delà du Pas-de-Calais.

Ces pratiques, dont le but est d'éviter les entrées de ressortissants de pays tiers au Royaume-Uni en amont, se font non seulement au détriment des règles de libre circulation de l'espace Schengen dont profitent les citoyens européens (mais également les ressortissants de pays tiers qui bénéficient d'un visa Schengen) – la situation étant déjà complexe pour ceux qui ont des documents en règle, elle est encore pire pour ceux qui n'en ont pas, même inextricable pour les exilés qui n'ont pas de visa<sup>367</sup> –, mais également au détriment des règles de détermination de l'État membre

---

<sup>358</sup> G. Bachoué, Quand le Conseil d'État feint l'ignorance... L'ordonnance en référé du 29 juin 2015 relative aux contrôles réalisés dans la zone frontalière franco-italienne, Groupement de recherches « Réseau universitaire européen droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice », 16 juil. 2015, § 8 [<http://www.gdr-elsj.eu/2015/07/16/immigration/quand-le-conseil-detat-feint-lignorance-lordonnance-en-refere-du-29-juin-2015-relative-aux-contrroles-realises-dans-la-zone-frontaliere-franco-italienne/>].

<sup>359</sup> *Idem*, § 20.

<sup>360</sup> AFP, Frontière franco-italienne : *sit-in* de migrants, *Le Figaro*, 12 juin 2015 [<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/06/12/97001-20150612FILWWW00410-frontiere-franco-italienne-sit-in-de-migrants.php>].

<sup>361</sup> CJUE, Gde Ch., 22 juin 2010, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*, aff. C-188/10 et C-189/19.

<sup>362</sup> G. Bachoué, préc., § 21.

<sup>363</sup> *Ibidem*.

<sup>364</sup> É. Dussart, op. cit.

<sup>365</sup> *Idem*.

<sup>366</sup> O. Cahn, « Les fondements juridiques du drame de Calais », colloque *En finir avec la jungle de Calais – Dénoncer les accords du Touquet*, organisé par l'association Droit et Démocratie, 15 déc. 2015.

<sup>367</sup> CNCDH, Assemblée plénière, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais, 2 juil. 2015, § 33, p. 17 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)].

responsable du traitement d'une demande asile établies par le système Dublin.

## SECTION 2 – NEUTRALISATION ET INSTRUMENTALISATION DU RÈGLEMENT DUBLIN

Si le Royaume-Uni est si attaché au règlement Dublin, c'est parce qu'il en bénéficie nettement sans en supporter tous les coûts. La politique britannique du « *best of both worlds* » se décline ici d'une deuxième façon : c'est « *the best of one world* », « le meilleur d'un monde », c'est-à-dire la pratique du Royaume-Uni consistant, grâce sa coopération avec la France, à désamorcer le règlement Dublin pour ne se voir appliquer que les mesures qui vont dans le sens de sa politique nationale (§ I). L'Union européenne a reconnu plusieurs fois ces dysfonctionnements au sein du système Dublin, sans toutefois dénoncer clairement l'utilisation détournée qu'en faisait le Royaume-Uni en coopération avec la France (§ II).

### § I – « *The best of one world* » : les avantages sans les inconvénients du règlement Dublin

Comme il l'a été démontré, le Royaume-Uni est très attaché au règlement Dublin et notamment à son principe permettant de renvoyer les ressortissants d'États tiers vers le premier pays par lequel ils ont pénétré sur le territoire européen<sup>368</sup>. Étant un État insulaire situé à la périphérie de l'Union européenne, il est un « bénéficiaire net »<sup>369</sup> du règlement Dublin, ce que confirment les chiffres<sup>370</sup>. D'après James Brokenshire, ministre d'État britannique pour la Sécurité et l'Immigration de 2014 à 2016, le règlement Dublin aurait permis au Royaume-Uni de renvoyer 12 000 demandeurs d'asile vers un autre État membre de l'Union depuis 2003<sup>371</sup>. Néanmoins, la coopération du Royaume-Uni avec la France va lui permettre d'aller plus loin dans son utilisation détournée du règlement Dublin, afin de se dégager de sa responsabilité concernant les demandes d'asile dont l'examen lui incomberait en vertu de ce même règlement et ainsi de « maximiser » ses avantages.

Si le Traité de Cantorbéry ne contient aucune disposition relative aux demandeurs d'asile, le Protocole de Sangatte esquisse le début d'un nouveau mécanisme *ad hoc* à ce sujet. Son article 18 dispose : « *Si l'État d'arrivée [le Royaume-Uni] refuse l'admission de personnes, de véhicules, d'animaux ou de biens, ou si des personnes renoncent à franchir les contrôles frontaliers de l'État d'arrivée, renvoient ou reprennent les véhicules, les animaux ou les biens qui les accompagnent, les autorités de l'État de départ [les autorités françaises] ne peuvent refuser de les recevoir* »<sup>372</sup>.

S'il n'est pas fait mention précise des demandeurs d'asile dans cette disposition, il est clair que la France a désormais l'obligation, en vertu du Protocole, de reprendre sur son territoire toutes les personnes à qui le Royaume-Uni aura refusé l'accès à son territoire – sans que les motifs éventuels liés à ce refus ne soient ni encadrés, ni précisés.

En 1998, à la suite de l'augmentation constatée depuis plusieurs années des arrivées au Royaume-Uni d'exilés dépourvus de documents en règle et de demandeurs d'asile par l'Eurostar<sup>373</sup>,

<sup>368</sup> Cf. *supra*, Chapitre 2, Section 2, §§ I et II.

<sup>369</sup> A. McIntyre, Brexit and asylum: Life after the Dublin Regulation, *Brexit Law* 20 juill. 2016 [<https://brexit.law/2016/07/20/366/>].

<sup>370</sup> V. Annexe n° 8.

<sup>371</sup> Parlement du Royaume-Uni, European Union opt-in decision: Dublin Regulation and the determination of responsibility for unaccompanied asylum seeking children: Written statement, par James Brokenshire, HCWS219, 23 janv. 2015 [<http://www.parliament.uk/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2015-01-23/HCWS219>].

<sup>372</sup> [Nous soulignons.]

<sup>373</sup> Chambre des Lords, *Channel Tunnel (International Arrangements) (Amendment No. 3) Order 2001*, Column 1125, 16

l'idée d'instituer des « contrôles juxtaposés », c'est-à-dire des contrôles français (appliquant la législation française) et britanniques (appliquant la législation britannique) avant l'embarquement pour l'Eurostar (en gare du Nord à Paris, de Calais-Frethun et de Lille-Europe en France ; en gare de Waterloo, de Saint-Pancras et d'Ashford au Royaume-Uni), déjà développée à l'article 5 du Protocole, va se concrétiser dans le Protocole additionnel de Sangatte qui va venir préciser les mesures relatives à ce qui ressemble fort à un nouveau mécanisme de transfert des demandeurs d'asile entre les deux pays.

Avant d'étudier ce mécanisme précisé à l'article 4, il convient de prêter attention à l'article 3, § 3 du Protocole additionnel : « Les autorités de l'État de départ et les autorités de l'État d'arrivée effectuent leurs contrôles *conformément* au présent Protocole additionnel, à leurs lois et règlements et à *leurs engagements internationaux* »<sup>374</sup>.

En somme, cet alinéa vient rappeler que la France et le Royaume-Uni doivent effectuer leurs contrôles dans le respect du droit de l'Union européenne et dans celui de la Convention de Dublin (aujourd'hui règlement Dublin III).

L'article 4, quant à lui, commence en ces termes : « *Nonobstant les dispositions du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 3* du présent Protocole additionnel »<sup>375</sup>.

Il faut noter que dès la première phrase, l'alinéa 3 de l'article 3 est neutralisé. Il faut donc supposer que le respect de l'article 4 ne se fera donc pas dans celui du droit de l'Union européenne ni de la Convention de Dublin.

Il poursuit : « *Lorsqu'une personne présente une demande tendant à bénéficier de la qualité de réfugié* ou de toute autre protection prévue par le droit international ou par le droit interne de l'État de départ, *lors du contrôle effectué* dans la gare de l'État de départ *par les agents de l'État d'arrivée*, cette demande est examinée *par les autorités de l'État de départ* conformément à ses règles et procédures de droit interne »<sup>376</sup>.

À l'époque du Protocole additionnel, c'est la Convention de Dublin qui établissait les critères alternatifs pour désigner l'État membre responsable de la demande d'asile du demandeur. Ils sont pratiquement les mêmes aujourd'hui dans le règlement Dublin III. Ces critères sont hiérarchisés :

1. si le demandeur est mineur, l'État membre responsable est celui dans lequel un membre de sa famille réside légalement<sup>377</sup>. Si aucun membre de sa famille ne réside légalement dans un État membre, l'État responsable est celui dans lequel se trouve le mineur<sup>378</sup> ;
2. si le demandeur a un membre de sa famille qui bénéficie de la protection internationale dans un État membre, cet État est responsable<sup>379</sup> ;
3. si le demandeur s'est vu délivrer un titre de séjour ou un visa en cours de validité par un État membre, cet État est responsable<sup>380</sup> ;
4. l'État membre qui a laissé pénétrer le demandeur sur son territoire et donc sur le territoire européen est l'État responsable<sup>381</sup>. Cette responsabilité prend fin douze mois après le franchissement illégal de la frontière, à moins qu'il ne soit établi que le demandeur est sur

---

mars 2001 [https://publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldhansrd/vo010316/text/10316-05.htm#10316-05\_spnew6].

<sup>374</sup> [Nous soulignons.]

<sup>375</sup> [Nous soulignons.]

<sup>376</sup> [Nous soulignons.]

<sup>377</sup> Convention de Dublin, art. 4 ; Règlement Dublin III, art. 8.

<sup>378</sup> CJUE, 4<sup>e</sup> ch., 6 juin 2013, The Queen c/ Secretary of State for the Home Department, aff. C-648/11.

<sup>379</sup> Convention de Dublin, art. 4 ; règlement Dublin III, art. 9 et 12.

<sup>380</sup> Idem, art. 5 ; idem, art. 12.

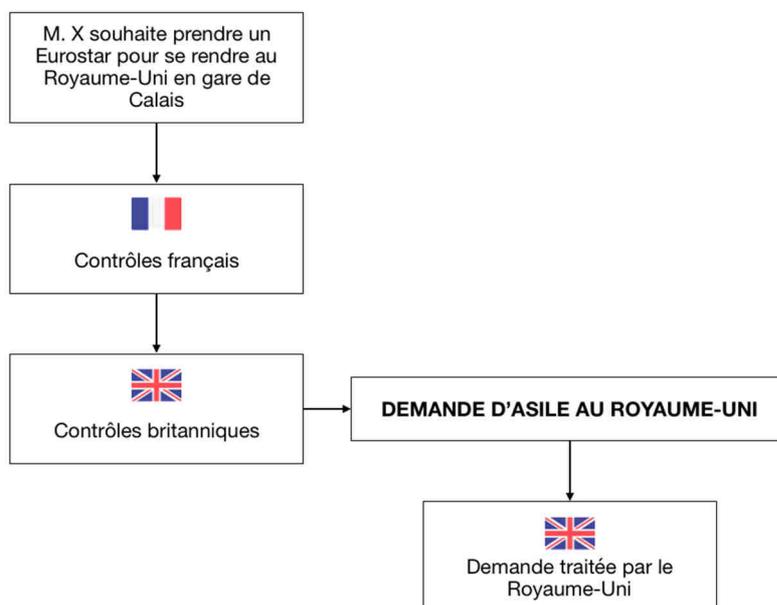
<sup>381</sup> Id., art. 6 ; id., art. 13.

- le territoire de l'État membre depuis plus de cinq mois<sup>382</sup> ;
5. si le demandeur entre sur le territoire d'un État membre dans lequel il est exempté de l'obligation de visa, cet État est responsable<sup>383</sup> ;
6. si le demandeur présente sa demande dans une zone de transit international d'un aéroport d'un État membre, cet État est responsable<sup>384</sup> ;
7. enfin, lorsqu'aucun État ne peut être désigné sur le fondement des critères ci-dessus, l'État dans lequel la demande a été introduite pour la première fois est responsable<sup>385</sup>.

Les six premières conditions étant parfois difficiles à remplir, il arrive souvent que les demandes d'asile soient traitées sur la base du critère n° 7. Appliquons ce cas à la pratique. Monsieur X n'est pas mineur, n'a pas de membre de sa famille qui bénéficie de la protection internationale, pas de visa, pas de documents d'identité – supposons donc qu'il n'est pas enregistré dans le fichier Eurodac et qu'il ne peut donc pas être transféré dans son pays de premier entrée, ce qui semble être une difficulté pour les Britanniques et une des motivations de la conclusion par la France du Protocole additionnel<sup>386</sup> –, il est en gare de Calais et souhaite se rendre au Royaume-Uni pour y déposer une demande d'asile.

Dans le cadre du respect du droit de l'Union européenne et de la Convention de Dublin (aujourd'hui règlement Dublin III), d'après l'application du critère n° 7, voici ce qu'il devrait se passer :

*Fig. 3 – Cas d'une demande d'asile au Royaume-Uni présentée aux agents britanniques dans une gare française selon les termes du droit de l'Union et du système Dublin*



© Antoine Guérin, 2017

<sup>382</sup> Cette disposition figure uniquement dans le règlement Dublin III.

<sup>383</sup> Convention de Dublin, art. 7 ; règlement Dublin III, art. 14.

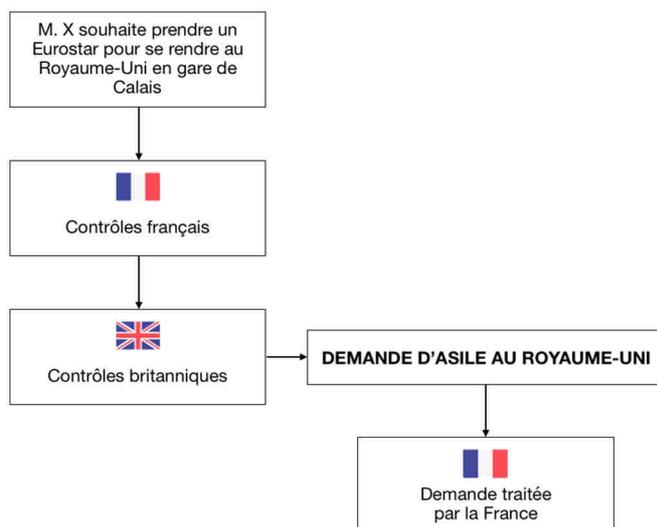
<sup>384</sup> Ibidem ; idem, art. 15.

<sup>385</sup> Idem, art. 8 ; id., art. 3 § 2.

<sup>386</sup> Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, P. Masson (rapporteur), rapport sur le sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel au protocole de Sangatte entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni, n° 240, 29 mars 2001, p. 20 [https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993\_1994\_0396.pdf].

Cependant, en vertu du protocole additionnel de Sangatte, voici ce qu'il se passe :

Fig. 4 – Cas d'une demande d'asile au Royaume-Uni présentée aux agents britanniques dans une gare française selon les termes du protocole additionnel de Sangatte



© Antoine Guérin, 2017

La CNCDH a dénoncé maintes fois ce contournement du droit de l'Union, et notamment dans un avis du 2 juillet 2015 où elle pointe du doigt l'incompatibilité de cet article 4 du Protocole, qui « aboutit en pratique et en droit à écarter les dispositions du règlement Dublin III (...) alors pourtant que la France et le Royaume-Uni sont tenus par le droit dérivé de l'Union européenne »<sup>387</sup>.

C'est de manière très timorée que l'Union a tenté d'apporter une réponse au problème évident présent à la frontière franco-britannique depuis plusieurs années. Jusqu'en 2003, la réponse des institutions européennes, dont la prise de conscience du problème ne s'est manifestée qu'à travers des constatations, ne s'est jamais transformée en actes, même si, en théorie, la possibilité de dénoncer l'attitude du Royaume-Uni et de la France existe bel et bien dans les textes.

## § II – Les tentatives de réponse à tâtons des institutions de l'Union européenne

L'accès à l'Eurotunnel devenant de plus en plus compliqué et ce, en dépit du droit de l'Union européenne, les exilés vont rapidement tenter de se rabattre sur la voie maritime pour rejoindre le Royaume-Uni<sup>388</sup>, et cela va également rapidement poser un problème aux Britanniques. La pratique qui se développe alors est celle des exilés qui passent par un port maritime français pour rejoindre un port maritime britannique. Pour ce faire, ils passent par la zone internationale des ports afin de rejoindre un bateau pour le Royaume-Uni, mais sans le visa requis par la France pour les ressortissants de pays tiers. Les exilés continuent leur route vers le Royaume-Uni, sans le visa requis pour entrer sur son territoire, et, une fois arrivés, y déposent une demande d'asile, problème auquel les Britanniques vont vouloir trouver une solution.

<sup>387</sup> CNCDH, Assemblée plénière, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 2 juill. 2015, § 33, p. 17 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)].

<sup>388</sup> O. Cahn, *op. cit.*

En effet, dans ce cas, selon eux, la Convention de Dublin s'interprète en ce sens que, la France n'ayant pas fait respecter son obligation relative au visa de transit, c'est à elle de traiter les demandes d'asile qui ont été déposées au Royaume-Uni par des personnes ayant franchi illégalement la frontière. La France va saisir le service juridique du Conseil de l'Union européenne à ce sujet<sup>389</sup>, qui va, en 1997, donner tort à l'interprétation britannique<sup>390</sup>.

L'article 7 alinéa 2 de la Convention de Dublin est rédigé en ces termes : « Jusqu'à ce que l'entrée en vigueur d'un accord soit intervenue entre les États membres au sujet des modalités de franchissement des frontières extérieures, l'État membre qui autorise un transit sans visa par la zone de transit de ses aéroports<sup>391</sup> n'est pas considéré comme responsable du contrôle de l'entrée à l'égard des voyageurs qui ne sortent pas de la zone de transit ».

Selon les Britanniques, une interprétation *a contrario* de cette disposition implique que si la France impose la détention d'un visa de transit aéroportuaire, elle devient « responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire des États membres », et donc du Royaume-Uni<sup>392</sup>, et que, de plus, dans le cas du non-respect de cette obligation, cela signifie que l'individu a franchi illégalement les frontières extérieures de la France<sup>393</sup>. Le service juridique du Conseil estime d'abord qu'au regard du règlement (CE) 2317/95 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, le visa de transit aéroportuaire ne figure pas parmi la liste de ces documents requis<sup>394</sup>.

*A fortiori*, il estime, à l'aune de l'action commune du Conseil de l'Union européenne relative au régime de transit aéroportuaire du 4 mars 1996<sup>395</sup>, que « le passage par la zone de transit de l'aéroport d'un État membre ne relève pas du franchissement des frontières extérieures des États membres »<sup>396</sup>, et souligne que ce n'est d'ailleurs pas le rôle de l'État membre de vérifier le respect de l'obligation de la détention d'un visa de transit mais celui des compagnies aériennes (ou maritimes).

*In fine*, le service juridique rend sa décision et estime que l'interprétation britannique, qui tend à désigner la France comme responsable des demandes d'asile déposées sur le territoire britannique à cause du fait que l'obligation d'avoir un visa de transit n'a pas été respectée et que cela constituerait un franchissement irrégulier de sa frontière extérieure « serait contraire à la sécurité juridique »<sup>397</sup> et refuse que ce motif soit pris en compte dans la détermination de l'État responsable d'une demande d'asile<sup>398</sup>.

Cette décision ne satisfera pas les Britanniques, qui vont signer avec la France, en 2003, un traité qui va transposer le régime applicable au transport ferroviaire prévu par le protocole de Sangatte au transport maritime.

Deux ans auparavant, en 2001, la situation à Sangatte va toutefois amener la Commission européenne à se questionner sur l'efficacité de la Convention de Dublin, déjà relativement

---

<sup>389</sup> Ibidem.

<sup>390</sup> Conseil de l'Union européenne, Service juridique, Avis, « Objet : interprétation de l'article 7, paragraphe 2 de la convention de Dublin », n° 13532/97, 23 déc. 1997. V. annexe n° 9.

<sup>391</sup> Si la décision parle d'« aéroports » et de « visa de transit aéroportuaire », il s'agit bien ici de ports maritimes. En effet, la législation britannique en matière de visa de transit aéroportuaire citée dans l'avis parle de « port », et il est précisé que « les aéroports sont inclus dans la définition de "port" » (cf. p. 5, n. 6).

<sup>392</sup> Idem, § 4, p. 2.

<sup>393</sup> Ibidem.

<sup>394</sup> Idem, § 11, p. 4.

<sup>395</sup> Ibid.

<sup>396</sup> Idem, § 13, p. 5.

<sup>397</sup> Id., § 16, p. 6.

<sup>398</sup> Id., § 17, p. 6.

compromise par les traités et arrangements administratifs conclus entre la France et le Royaume-Uni. Dans un document de travail daté du 13 juin 2001, la Commission observe : « Il faut admettre que la convention de Dublin n'affecte pas beaucoup la question de savoir qui est responsable de l'examen d'une demande d'asile, car elle s'applique dans moins de 5 % des cas. À moins que l'on suppose que l'écrasante majorité des demandeurs d'asile déposent leur demande dans l'État que les critères de la Convention aurait désigné comme responsable des mouvements illégaux de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, la portée de la Convention comme mesure de liberté de mouvement est limitée »<sup>399</sup>.

Consciente de la très faible efficacité de la Convention de Dublin quant à son apport au développement de la libre circulation, la Commission européenne va tenter d'y apporter une réponse adaptée. C'est pourquoi, la même année, le 26 juillet, elle présente un projet de règlement émis par le Conseil de l'Union européenne ayant pour objet de réformer la Convention de Dublin au regard des nombreux dysfonctionnements qu'elle a pu constater. Ce projet, par sa lettre, semble prendre conscience de la crise à la frontière franco-britannique et y apporte des solutions sur-mesure. L'article 12 qui y est inséré dispose : « L'État membre qui a toléré sciemment la présence irrégulière du ressortissant d'un pays tiers sur son territoire pendant une période supérieure à deux mois est responsable de l'examen de la demande d'asile »<sup>400</sup>.

Cet article va rapidement être surnommé l'« article spécial Sangatte »<sup>401</sup>. Pour la Commission, « l'État qui a toléré une telle situation a, par son inertie, favorisé les projets du ressortissant d'un pays tiers qui a pu attendre sur son territoire une occasion favorable pour se rendre irrégulièrement dans un autre État membre afin d'y déclarer son intention de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié, alors que la menace d'un éloignement aurait conduit la personne concernée, si elle estime qu'un retour dans son pays d'origine l'exposerait à la persécution, à introduire une demande d'asile dont l'existence aurait permis de mettre en œuvre la procédure de détermination de l'État responsable en vertu du présent règlement »<sup>402</sup>. Autrement dit, l'inaction de l'État aurait permis à un ressortissant d'État tiers de contourner le dispositif mis en place par la Convention de Dublin.

Selon Ségolène Barbou des Places, « on imagine aisément que ces propos ont pu être dictés par l'expérience franco-britannique du centre de Sangatte, même si celle-ci n'est pas mentionnée explicitement »<sup>403</sup>. Comme l'explique Perrine Dumas, cet article fit l'objet d'une vive polémique : « Cette approche a été fortement critiquée en ce qu'elle instrumentalisait le dispositif de Dublin au profit de la lutte contre l'immigration clandestine, propageait l'idée que l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à un État constituait une sanction, et incitait les États à ne pas révéler la présence de clandestins sur leur territoire et les clandestins à se cacher pendant six mois afin de pouvoir déposer leur demande d'asile dans l'État membre de leur

---

<sup>399</sup> Commission des Communautés européennes, Document de travail, *Evaluation of the Dublin Convention*, SEC(2001) 756, 13 juin 2001, p. 3 [<http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/05/SEC-2001-756-Evaluation-Cion-Dublin.pdf>] [Nous soulignons.]

<sup>400</sup> Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 2001/C 304 E/10, COM(2001) 447 final, 26 juil. 2001, art. 12, *JOCE* 30 oct. 2001, C 304 E, p. 196 [Nous soulignons.]

<sup>401</sup> M. Tandonnet, « La politique communautaire sur l'asile dans l'impasse », in C.-V. Marie, *Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, Conseil de l'Europe, Direction des Affaires sociales et de la Santé, Direction générale III – Cohésion sociale, janv. 2004, p. 47.

<sup>402</sup> Proposition de règlement préc., COM(2001) 447 final, 2001/0182(CNS), p. 15 [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-447-FR-F1-1.Pdf>].

<sup>403</sup> S. Barbou des Places, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, Institut universitaire européen de Florence, mars 2004, p. 14.

choix »<sup>404</sup>.

Alors que le Parlement européen, par la voix de son rapporteur de la Commission des Pétitions pour le règlement en question, Luciana Sbarbati, n'a pas souhaité « privilégier (...) la critique de certaines dispositions de ce règlement, tel que l'article 12 »<sup>405</sup>, le Professeur Elspeth Guild, dont les propos sont rapportés et traduits par le Professeur Barbou des Places, affirme que cet article 12 portait atteinte à la fois à l'intégration européenne et au principe de confiance mutuelle entre les États membres : « Il est difficile d'imaginer un système qui soit mieux conçu pour porter atteinte à l'intégration européenne. La confiance est une des caractéristiques les plus difficiles à établir dans le système européen. Pourtant, elle est indispensable à l'intégration communautaire. Certains mécanismes qui renforcent la méfiance et diminuent la confiance entre les États sont contraires à l'intégration européenne. La proposition de règlement Dublin entre malheureusement dans cette catégorie »<sup>406</sup>.

La France a obtenu la suppression de cet article du nouveau règlement Dublin II<sup>407</sup>. Dans un document daté du 17 mai 2002, le groupe « Asile » du Conseil de l'Union européenne émettait, dans une note précédée de la mention « non accessible au public », des réserves quant à l'article 12 et demandait sa suppression<sup>408</sup>. Le Royaume-Uni a, comme on peut le supposer, accueilli favorablement cette proposition de la Commission européenne<sup>409</sup>, qui aurait achevé de rendre la France responsable quasiment de l'intégralité des demandeurs d'asile présents à la frontière de Calais, notamment à l'aune du nombre de mois voire d'années depuis lesquels les exilés y sont présents<sup>410</sup>.

C'est d'une manière moins favorable que le Royaume-Uni a accueilli la toute dernière proposition de réforme du règlement Dublin III par la Commission européenne. Le 6 avril 2016, la Commission européenne fait paraître un communiqué de presse esquissant le début d'une réforme du règlement Dublin III, adopté en 2013 et qui reprend les grands principes du règlement Dublin II. La proposition principale de cette réforme consisterait en la suppression du principe selon lequel s'il n'a pas été possible de déterminer, par un faisceau d'indices, quel pays est responsable de l'examen de la demande d'asile, c'est l'État par lequel un exilé a franchi le territoire européen en premier qui doit s'en charger. À ce sujet, le communiqué n'est pas explicite mais relativement clair : « Mise en place d'un système durable et équitable pour déterminer l'État membre responsable envers les demandeurs d'asile : pour mieux gérer les arrivées massives et garantir un partage équitable des responsabilités, la Commission pourrait proposer de *modifier le règlement de Dublin soit en le simplifiant et en le complétant par un mécanisme d'équité correcteur, soit en adoptant un nouveau système fondé sur une clé de répartition* »<sup>411</sup>.

---

<sup>404</sup> P. Dumas, L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne, Bruylant, juil. 2013. p. 664, n. 710 [Nous soulignons.]

<sup>405</sup> Parlement européen, Commission des Pétitions, avis à l'intention de la commission des Libertés et des Droits des citoyens, de la Justice et des Affaires intérieures, L. Sbarbati (rapporteur), 28 nov. 2001, p. 5, § 4 [<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20020318/456103FR.pdf>].

<sup>406</sup> S. Barbou des Places, op. cit., p. 16.

<sup>407</sup> P. Dumas, op. cit., p. 664.

<sup>408</sup> Conseil de l'Union européenne, Résultat des procédures du groupe « Asile » des 8 et 9 mai 2002 à propos de la proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 8752/02, 17 mai 2002, p. 14 [<http://www.statewatch.org/docbin/8752-02-PA.pdf>].

<sup>409</sup> A. Grice, B. Russell, EU may stop France passing the buck on asylum-seekers, *The Independent*, 4 sept. 2001 [<http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/eu-may-stop-france-passing-the-buck-on-asylum-seekers-9206531.html>].

<sup>410</sup> Cf. *supra*, Chapitre 2, Section 2, § II.

<sup>411</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission présente des options de réforme du régime d'asile

Cette annonce a entraîné de vives réactions de la part du gouvernement britannique. En total contraste avec les déclarations de Theresa May concernant la participation du Royaume-Uni à une politique d'asile et d'immigration commune (« Pas même dans mille ans »<sup>412</sup>), la porte-parole du Premier ministre David Cameron, Helen Bower, affirma alors la détermination ferme du Royaume-Uni à combattre toute idée de modification de cette disposition polémique : « Nous avons été clairs sur le fait que ce mécanisme du règlement Dublin est un de ceux dont le Royaume-Uni fait usage et qu'au sein de toute discussion quant à la révision du règlement Dublin, nous chercherions à *conserver le principe selon lequel les demandeurs d'asile sont renvoyés dans le premier pays sûr où ils arrivent*. Ce qui importe est que nous avons une clause de dispense, nous l'avons activée concernant les propositions de réinstallation et nous serons toujours en mesure de l'activer à l'avenir »<sup>413</sup>.

L'opposition farouche du Royaume-Uni à toute modification de la disposition concernant le premier pays d'entrée est compréhensible puisqu'il en profite largement, car comme le souligne le *Financial Times*, « alors que les politiciens britanniques se plaignent régulièrement des diktats de Bruxelles, le Royaume-Uni est l'un des plus grands partisans du règlement Dublin »<sup>414</sup>. Concernant une éventuelle possibilité d'*opt-out* quant à un nouveau règlement Dublin, « la Grande-Bretagne (...) perdrait les avantages de son isolement géographique pour faire respecter une politique d'asile impitoyable »<sup>415</sup>. Une révision du règlement Dublin qui abolirait le principe du premier pays d'entrée remettrait fondamentalement en cause la politique britannique vis-à-vis de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration.

Le règlement Dublin II de 2003 a introduit une nouveauté par rapport à l'ancienne Convention de Dublin. Son nouvel article 23 précise alors : « 1. Les États membres peuvent établir entre eux *sur une base bilatérale des arrangements administratifs* relatifs aux modalités pratiques de mise en œuvre du présent règlement afin d'en faciliter l'application et d'en accroître l'efficacité. Ces arrangements peuvent porter sur : a) des échanges d'officiers de liaison ; b) une simplification des procédures et un raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des requêtes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile »<sup>416</sup>.

Le règlement Dublin II permet donc aux États, à partir de 2003, de conclure entre eux des arrangements administratifs pour accroître son efficacité. La France et le Royaume-Uni en ont conclu plusieurs, des années avant cette date, donc en dehors de tout cadre légal européen. Le paragraphe 2 du même article précise les pouvoirs de la Commission vis-à-vis de ces arrangements bilatéraux : « 2. Les arrangements visés au paragraphe 1 sont communiqués à la Commission. *La Commission vérifie que les arrangements visés au paragraphe 1, point b), ne contreviennent pas aux dispositions du présent règlement* »<sup>417</sup>.

La Commission est donc investie depuis 2003 et le règlement Dublin II d'un pouvoir de surveillance vis-à-vis de ces arrangements administratifs pour vérifier leur compatibilité au regard

---

européen commun et de développement de voies sûres et légales d'entrée en Europe, 6 avr. 2016 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_fr.htm)] [Nous soulignons.]

<sup>412</sup> Cf. *infra*.

<sup>413</sup> J. Rankin, N. Watt, UK lobbies against plan to scrap EU's Dublin regulations, *The Guardian*, 20 janv. 2016 [<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/20/uk-to-lobby-european-commission-over-plans-to-scrap-dublin-resolution>].

<sup>414</sup> D. Robinson, How the EU plans to overhaul 'Dublin regulation' on asylum claims, *Financial Times*, 20 janv. 2016 [<https://www.ft.com/content/d08dc262-bed1-11e5-9fdb-87b8d15baec2>].

<sup>415</sup> *Ibidem*.

<sup>416</sup> Règlement (CE) 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 févr. 2003, art. 23, *JOUE* 25 févr. 2003, L 50, p. 9 [Nous soulignons.]

<sup>417</sup> *Ibidem* [Nous soulignons.]

du droit de l'Union européenne. Pourtant, entre 2003 et 2013, période d'application du règlement Dublin II, il n'existe aucune trace d'une quelconque intervention de la Commission consistant à dénoncer l'incompatibilité manifeste de ces arrangements administratifs franco-britanniques. Elle aurait néanmoins toute capacité de dénoncer les arrangements administratifs conclus entre le Royaume-Uni et la France, puisque si, *a priori*, ils sont conclus en marge de l'Union européenne, celui du 20 août 2015 précise et souligne : « Les gouvernements français et britannique entendent *améliorer leur efficacité opérationnelle dans le cadre du règlement Dublin III*, en particulier entre nos deux pays, concernant la responsabilité des États membres en matière de traitement des demandes d'asile individuelles. Les deux pays mettront en place un groupe de contact permanent, ayant pour mandat commun de *garantir l'utilisation efficace des dispositions visées par le règlement Dublin III*. Les deux gouvernements évalueront les dispositifs en vigueur à la fin de l'année »<sup>418</sup>.

Quoi qu'il en soit, ce pouvoir accordé à la Commission, dont l'usage qu'elle a fait à l'égard des arrangements administratifs franco-britanniques est nul, est voué à disparaître. Le 4 mai 2016, la Commission européenne a fait paraître ses propositions pour la refonte du règlement Dublin III qui pourraient aboutir à l'adoption d'un nouveau règlement, autrement dit un « Dublin IV »<sup>419</sup>.

N'abandonnant pas l'idée de la responsabilité de la demande d'asile d'un État membre par lequel le demandeur est entré, elle comporte une nouveauté qui n'a pas été encore relevée : la proposition suggère en effet de supprimer purement et simplement le peu d'encadrement européen des arrangements administratifs conclus entre les États membres.

Sont suggérées :

- la suppression du paragraphe 3 de l'article 36 (intitulé « Arrangements administratifs » et qui deviendrait l'article 48), obligeant les États à consulter la Commission en cas de conclusion ou d'un arrangement pour vérifier sa compatibilité avec le règlement ;

- la suppression du paragraphe 4 du même article, offrant à la Commission la possibilité, en cas d'incompatibilité d'un arrangement avec le règlement, constatée par cette dernière, d'envoyer une notification aux États qui devraient alors modifier leur arrangement pour éliminer l'incompatibilité ;

- la suppression du paragraphe 5, obligeant les États à notifier tous les arrangements qu'ils concluent ainsi que leur dénonciation ou leur modification<sup>420</sup>.

---

<sup>418</sup> Déclaration commune des ministres de l'Intérieur français et britannique portant sur la coopération entre la France et le Royaume-Uni, « Faire face à la pression migratoire à Calais », 20 août 2015, § 24 [Nous soulignons.]

<sup>419</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, 4 mai 2016 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_fr.htm)].

<sup>420</sup> Commission européenne, Proposition 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, 4 mai 2016, p. 79-80 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>].

Fig. 5 – Proposition de refonte de l'article 36 du règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relatif aux arrangements administratifs

Article ~~36~~ 48

**Arrangements administratifs**

1. Les États membres peuvent établir entre eux, sur une base bilatérale, des arrangements administratifs relatifs aux modalités pratiques de mise en œuvre du présent règlement afin d'en faciliter l'application et d'en accroître l'efficacité. Ces arrangements peuvent porter sur:

- a) des échanges d'officiers de liaison;
- b) une simplification des procédures et un raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des requêtes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge des demandeurs.

2. Les États membres peuvent également maintenir les arrangements administratifs conclus au titre du règlement (CE) n° 343/2003 ~~⇒~~ et du règlement (UE) n° 604/2013 ~~⇐~~. Dans la mesure où de tels arrangements ne sont pas compatibles avec le présent règlement, les États membres concernés modifient les arrangements de manière à supprimer toute incompatibilité détectée.

~~3. Avant de conclure ou de modifier un arrangement visé au paragraphe 1, point b), les États membres concernés consultent la Commission en ce qui concerne la compatibilité dudit arrangement avec le présent règlement.~~

~~4. Si la Commission estime qu'un arrangement visé au paragraphe 1, point b), est incompatible avec le présent règlement, elle notifie ce fait aux États membres concernés dans un délai raisonnable. Les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour modifier l'arrangement concerné dans un délai raisonnable de manière à supprimer toute incompatibilité détectée.~~

~~5. Les États membres notifient à la Commission tous les arrangements visés au paragraphe 1, ainsi que leur dénonciation ou leur modification éventuelle.~~

© Commission européenne

Si ce règlement finit par être adopté, les États membres devront supprimer toute incompatibilité présente au sein de leurs arrangements, mais la Commission n'aura donc plus aucun pouvoir pour prévenir ou sanctionner les arrangements administratifs contrevenant au règlement Dublin, même si elle n'a jamais usé de cette possibilité depuis 2003. Pis, ces derniers vont devenir beaucoup plus nombreux et beaucoup plus contraignants après l'adoption d'un nouveau traité entre la France et le Royaume-Uni en 2003, qui va permettre, sur son fondement, l'adoption d'une nouvelle génération d'arrangements administratifs.

## CHAPITRE 2 – DU TRAITÉ DU TOUQUET AUX ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS : L'IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE MARITIME

La fin des années 1990 et le début des années 2000 vont être témoins de nombreux changements de gouvernements au Royaume-Uni comme en France, mais pas vraiment dans la gestion de la frontière franco-britannique. En 1997, le Parti travailliste britannique remporte largement les élections générales renouvelant les membres de la Chambre des communes par 43,2 % des voix, obtenant ainsi 419 sièges sur 659<sup>421</sup>. Tony Blair devient alors Premier ministre. En 2002, Jacques Chirac est réélu président de la République en France avec 82,2 % des voix, dans un contexte assez particulier qui est alors celui de l'accession du candidat du Front national, Jean-Marie Le Pen, au second tour de l'élection<sup>422</sup>. Les partis de la majorité présidentielle remportent les élections législatives la même année, Lionel Jospin présente alors la démission du gouvernement. Jean-Pierre Raffarin est nommé Premier ministre, Nicolas Sarkozy ministre de l'Intérieur. Si le changement du personnel politique dans les deux pays a son importance, notamment à l'aune de la conception de la relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne entretenue par le *New Labour* de Tony Blair et les ambitions du ministre de l'Intérieur français Nicolas Sarkozy, il n'est pas la donnée majeure expliquant l'importance du tournant que va prendre la négociation franco-britannique concernant la gestion de la frontière à Calais à partir de 2003.

Une véritable pomme de discorde va s'ériger entre le Royaume-Uni et la France à partir de l'année 1999 et l'ouverture du centre de Sangatte, « considéré par les Britanniques comme un réservoir d'immigrants clandestins toléré par la France »<sup>423</sup> (*sic*). La fermeture du centre, en 2002, à la suite d'une rencontre entre les ministres de l'Intérieur du Royaume-Uni et de la France, va venir confirmer l'analyse qui consistait à dire qu'une fermeture ne réglerait pas le problème de la concentration des exilés à Calais.

Pour la Commission des Affaires étrangères du Sénat, en effet, « la fermeture du centre de Sangatte a permis de dénouer la crise sans mettre fin au problème posé »<sup>424</sup>. L'épisode de Sangatte va être désigné comme « l'échec de la politique communautaire sur l'asile », « la faillite totale des États à faire face aux flux migratoires » et l'échec des systèmes Schengen et Dublin<sup>425</sup>. Présenté comme un énième palliatif à un problème jamais résolu depuis 1986, le Traité du Touquet est signé par le Royaume-Uni et la France en 2003 dans un contexte diplomatique aussi trouble que troublé et va emporter des conséquences juridiques qui s'apparenteront à un régime juridique parallèle à celui institué par l'Union européenne, censé primer sur les régimes nationaux et internationaux.

Constatant l'augmentation des demandes d'asile faite sur son territoire et dans les ports à la frontière à la fin des années 1990 et au début des années 2000, malgré la coopération instituée avec la France depuis un peu moins de vingt ans, le Royaume-Uni va exercer une réelle pression sur la France afin qu'elle accepte de s'écarter un peu plus du droit de l'Union en acceptant de conclure un accord-cadre qui va s'avérer être une troisième déclinaison de la théorie britannique du « *best*

---

<sup>421</sup> F.-C. Mougel, T. Blair, *Le New Labour et la Troisième Voie — ou comment conquérir le pouvoir en Grande-Bretagne et en Europe*, *Revue française de civilisation britannique*, vol. XI, n° 3, 2016, p. 7 [<https://rfeb.revues.org/705#authors>].

<sup>422</sup> Ministère de l'Intérieur, Résultats de l'élection présidentielle 2002, 21 avr. 2002 [[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult\\_\\_presidentielle\\_2002/\(path\)/presidentielle\\_2002/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle_2002/(path)/presidentielle_2002/index.html)].

<sup>423</sup> A. Boyer, Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays, *JO Doc.*, Sénat, n° 8, 8 oct. 2003 [<https://www.senat.fr/rap/I03-008/I03-0080.html>].

<sup>424</sup> *Ibidem*.

<sup>425</sup> S. Zappi, Sangatte ou l'échec de la politique communautaire sur l'asile, *Le Monde*, 12 sept. 2001, p. 14.

*of both worlds* » : le « *best of our world* », qui va consister pour le Royaume-Uni à désamorcer, de manière unilatérale et bilatérale, le droit de l'Union européenne qu'il est censé respecter (Section 1) et qui va permettre l'adoption d'une succession de textes qui vont mettre fin à une partie de la souveraineté française sur le territoire calaisien (Section 2).

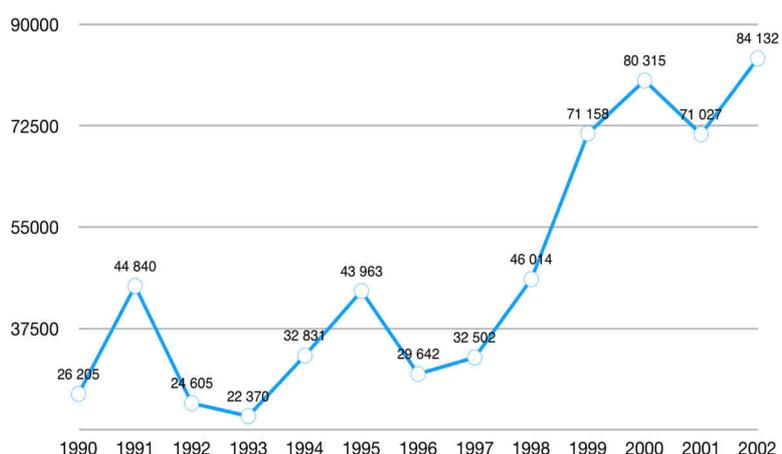
## SECTION 1 – LE TRAITÉ DU TOUQUET, UNE POLITIQUE BRITANNIQUE DE « *BEST OF OUR WORLD* »

La stratégie britannique dans le cadre des négociations du traité du Touquet est simple, et même plus aisée que dans le cadre des négociations avec l'Union européenne. Face aux vingt-sept autres membres, le Royaume-Uni n'avait d'autre choix que de prendre le « meilleur des deux mondes », mais, dans le cas des accords passés avec la France, le Royaume-Uni va se contenter de prendre cette fois-ci le meilleur de « son » monde pour l'appliquer sur le territoire français : le traité du Touquet, traité sur-mesure pour le Royaume-Uni, soigne le mal par le mal pour pallier les déficiences et manques de résultats du protocole de Sangatte et du protocole additionnel de Sangatte (§ I) en évitant au maximum les questions de droits de l'homme pour garantir l'efficacité de sa politique migratoire (§ II).

### § I – Un palliatif aux déficiences de la politique du « *best of both worlds* »

En dépit de la position intermédiaire du Royaume-Uni consistant en une politique de « meilleur des deux mondes » entre le droit britannique et le droit de l'Union consistant à renforcer sa frontière et des conventions bilatérales signées avec la France depuis les années 1990 consistant à la repousser sur le territoire français, les demandes d'asile au Royaume-Uni ont augmenté à la fin des années 1990.

Fig. 6 – Nombre de demandes d'asile déposées au Royaume-Uni entre 1990 et 2002<sup>426</sup>



© Antoine Guérin, 2017

Si la France était tenue, en vertu du protocole de Sangatte et de son protocole additionnel, de contrôler les flux d'exilés à destination du Royaume-Uni, les Britanniques constatent qu'« elle ne proc[ède] pas aux contrôles requis, ne relevant pas les empreintes digitales de dizaines de milliers de demandeurs d'asile et évitant ainsi qu'ils soient signalés dans Eurodac, une base de données

<sup>426</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, *Statistiques nationales – Asile*, avril-juin 2015 [https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-april-to-june-2015].

européenne qui aurait permis au Royaume-Uni de les renvoyer en France »<sup>427</sup>. En effet, « en se soustrayant à ces règles, la France évitait que les immigrés restent en transit à Calais ou qu'ils soient renvoyés sur son territoire »<sup>428</sup>. Pourtant, peu avant la fermeture du centre de Sangatte, la France adoptait une politique relativement active pour dissuader les exilés de tenter de rejoindre le Royaume-Uni. Lors de l'année 2001, l'Office des migrations internationales est présent dans le centre de Sangatte et y distribue un document à l'attention des réfugiés intitulé « *Dignity or Exploitation, the choice is in your hands* »<sup>429</sup>, qui insinue qu'aller au Royaume-Uni aboutira à se faire exploiter et que la dignité consiste à rentrer dans son pays d'origine. Le document ne contient aucune référence quant aux possibilités de demander l'asile en France ou au Royaume-Uni<sup>430</sup> et, quant aux conditions de vie sur le territoire de ce dernier, prévient :

« Vous êtes résident au centre de Sangatte qui est géré par la Croix-Rouge française. Ce centre a été créé par le gouvernement français dans le but de fournir une assistance humanitaire de courte durée aux migrants en situation irrégulière comme vous. *Cette situation n'est et ne peut être que temporaire et précaire* »<sup>431</sup>.

« Voyager illégalement au Royaume-Uni est *difficile et dangereux* »<sup>432</sup>.

« Le fil de fer barbelé est un fil de rasoir. Il contient des milliers de lames en métal. Cela peut vous causer de profondes blessures.

La ligne de chemin de fer est électrifiée. Elle contient 25 000 volts. Si vous vous en approchez de trop près, vous risquez l'électrocution.

Caché derrière un camion, vous pouvez être écrasé ou étouffé à mort.

Si vous sautez dans un train en marche, vous pouvez être estropié ou tué »<sup>433</sup>.

« Si vous séjournez illégalement au Royaume-Uni, vous courez le risque d'être exploité. Cela peut prendre la forme de bas salaires pour un travail illégal, de prix coûteux pour la location et les services, de prostitution forcée, de travaux forcés, de servitude pour dettes, d'esclavage domestique et de mendicité »<sup>434</sup>.

« Il existe un meilleur choix. (...)

Si vous souhaitez rentrer dans votre pays, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) peut vous aider dans le cadre du programme Retours volontaires assistés (RVA) »<sup>435</sup>.

Malgré ces tentatives de dissuasion, avant la signature du traité du Touquet, l'augmentation des flux d'exilés et l'attitude critiquée de la France vont conduire le Royaume-Uni à renforcer, de manière unilatérale, un peu plus sa politique migratoire. En 2002, le centre de Sangatte ferme ses portes et, à la suite d'un conflit diplomatique en la France et le Royaume-Uni à ce sujet, les Britanniques adoptent l'*Immigration (Entry Otherwise than by Sea or Air) Order*, qui va définitivement désamorcer la Convention de Dublin. Il modifie substantiellement le paragraphe 8 de l'annexe n° 2 de l'*Immigration and Asylum Act* de 1971, qui disposait :

- « (1) Lorsqu'une personne arrive au Royaume-Uni et s'en voit refuser l'entrée, un agent de l'immigration peut, sous réserve de l'alinéa (2) ci-dessous —
- (a) donner au capitaine du navire ou de l'aéronef dans lequel elle arrive des instructions lui ordonnant de la renvoyer du Royaume-Uni avec ce navire ou cet aéronef ; ou
  - (b) donner aux propriétaires ou aux agents de ce navire des instructions leur ordonnant de

<sup>427</sup> M. Bassi, S. Fine, La gouvernance des flux migratoires « indésirables », *Hommes et migrations*, n° 1304, 2013, p. 79.

<sup>428</sup> Ibidem.

<sup>429</sup> « Dignité ou exploitation : le choix est entre vos mains ».

<sup>430</sup> V. Annexe n° 10.

<sup>431</sup> OMI, *Dignity or Exploitation, the choice is in your hands*, 2001, p. 2 [Nous soulignons.]

<sup>432</sup> Idem, p. 3 [Nous soulignons.]

<sup>433</sup> Ibidem [Nous soulignons.]

<sup>434</sup> Idem, p. 6 [Nous soulignons.]

<sup>435</sup> Id., p. 7 [Nous soulignons.]

la renvoyer du Royaume-Uni dans un navire ou un aéronef spécifié ou indiqué dans les instructions, étant un navire ou un aéronef dont ils soient les propriétaires ou les agents ; ou  
(c) donner à ces propriétaires ou ces agents des instructions leur ordonnant de prendre des dispositions pour son renvoi du Royaume-Uni dans un navire ou un aéronef spécifié ou indiqué dans les instructions vers un pays ou un territoire ainsi spécifié, qu'il soit :

(i) un pays dont il est ressortissant ou citoyen ; ou

(ii) un pays ou un territoire dans lequel il a obtenu un passeport ou un autre document d'identité ; ou

(iii) un pays ou un territoire dans lequel il a embarqué pour le Royaume-Uni ; ou

(iv) un pays ou un territoire dans lequel il y a lieu de croire qu'il sera admis. »

L'alinéa 2, auquel il est fait référence, disposait quant à lui :

« (2) Aucune directive ne doit être donnée en vertu du présent paragraphe à l'égard de toute personne après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été refusée d'entrer au Royaume-Uni ».

L'*Immigration (Entry Otherwise than by Sea or Air) Order* modifie le texte comme suit :

« (1) Lorsqu'une personne arrive au Royaume-Uni et s'en voit refuser l'entrée, un agent de l'immigration ou le secrétaire d'État peut donner aux propriétaires ou aux agents de n'importe quel train, véhicule, navire ou aéronef des instructions leur ordonnant de prendre des dispositions pour renvoyer cette personne du Royaume-Uni avec n'importe quel train, véhicule, navire ou aéronef spécifié ou indiqué à destination d'un pays ou d'un territoire, qu'il soit :

(a) un pays dont il est ressortissant ou citoyen ; ou

(b) un pays ou un territoire dans lequel il a obtenu un passeport ou un autre document d'identité ; ou

(c) un pays ou un territoire dans lequel il a embarqué pour le Royaume-Uni ; ou

(d) un pays ou un territoire dans lequel il y a lieu de croire qu'il sera admis »<sup>436</sup>.

Le secrétaire d'État en charge de l'Intérieur voit donc ses pouvoirs étendus et peut désormais décider, de manière unilatérale, d'expulser du territoire britannique n'importe quelle personne non pas à qui on a refusé l'asile, mais à qui on a refusé l'entrée sur le territoire. La seconde modification majeure du texte concerne l'ajout des « trains » et des « véhicules » dans la catégorie des moyens de transport qui peuvent être empruntés par les exilés pour rejoindre le Royaume-Uni. En effet, il n'a pas échappé aux Britanniques que le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile au terminus de l'Eurostar à Londres avait augmenté à la fin des années 1990<sup>437</sup>, ainsi que le nombre d'exilés cachés dans les camions empruntant le tunnel sous la Manche<sup>438</sup>. Ce texte constitue une sorte de Convention de Dublin complètement dénaturée : il établit des critères définissant un pays responsable, mais responsable des exilés dont le Royaume-Uni n'aurait pas voulu sur son territoire. La frontière est donc verrouillée sur le territoire français grâce aux « contrôles juxtaposés » mis en place par le Protocole et le Protocole additionnel, et sur le territoire britannique, de plus, grâce à *Immigration (Entry Otherwise than by Sea or Air) Order*. Enfin, fait notable, l'alinéa 2, qui figurait dans le texte de 1971 et qui disposait qu'après un délai de deux mois consécutifs à un refus d'entrée sur le territoire britannique, les directives prescrites par le texte n'étaient pas applicables, a disparu.

---

<sup>436</sup> [Nous soulignons.]

<sup>437</sup> Chambre des Lords, *Channel Tunnel (International Arrangements) (Amendment No. 3) Order 2001*, Column 1125, 16 mars 2001 [https://publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldhansrd/vo010316/text/10316-05.htm#10316-05\_spnew6].

<sup>438</sup> G. Clayton, « The UK and Extraterritorial Immigration Control », in V. Mitsilegas, B. Ryan, *Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 413.

L'entrée en vigueur de ce texte n'est pas l'explication principale de la signature du Traité du Touquet.

Le 29 novembre 2002, le Bureau de l'Intérieur du Royaume-Uni dévoile les chiffres de l'immigration pour le trimestre allant de juillet à septembre 2002<sup>439</sup>. Le dévoilement de ces chiffres, qui intervient peu après le compromis trouvé entre la France et le Royaume-Uni pour la fermeture du centre de Sangatte<sup>440</sup>, va entraîner des réactions houleuses de la part de la presse britannique et qui mettront une pression supplémentaire sur la France. La fermeture du centre de Sangatte, dont le compromis partagera les responsabilités entre les deux pays, alliée à l'augmentation des demandes d'asile au Royaume-Uni entre les mois de juillet et septembre 2002, fera les gros titres de la presse au Royaume-Uni.

Le 2 décembre 2002, le *Daily Mail*, classé parmi les « tabloïds anglais » à la ligne éditoriale « anti-française »<sup>441</sup>, titre sa une : « Le véritable prix de la fermeture de Sangatte » et précise sur la première page : « La France tente de faire du chantage au Royaume-Uni pour accueillir plusieurs milliers de demandeurs d'asile »<sup>442</sup>. Le contenu de l'article est peu élogieux concernant la France et le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique, David Blunkett : « La nuit dernière, la France a demandé à ce que le Royaume-Uni accueille plusieurs milliers de demandeurs d'asile en échange de la fermeture du camp de réfugiés de Sangatte (...) Les critiques ont décrit le changement brusque dans la position de négociation française comme "*une honte*" (...) Ce nouvel embarras pour le secrétaire d'État en charge de l'Intérieur, David Blunkett, s'ajoute aux chiffres publiés vendredi qui ont révélé qu'un nombre record de demandeurs d'asile sont arrivés au Royaume-Uni durant l'été – avec un nombre sans précédent de 29 100 arrivants en seulement trois mois (...) Des scènes montrant des centaines d'immigrants clandestins quittant le camp chaque nuit dans le but de rejoindre le Royaume-Uni ont entraîné de féroces accusations envers les Français, accusés de se laver les mains du problème – et de les envoyer traverser la Manche (...) Le porte-parole du Parti conservateur en charge des Affaires intérieures, Humfrey Malins, a déclaré : "*C'est un comportement honteux de la part des Français* et un signe de faiblesse pathétique de la part du gouvernement britannique. Les Français n'ont pas le droit d'envoyer des demandeurs d'asile ici, même s'ils le font depuis des années. Cela montre à quel point David Blunkett est faible s'il est prêt à accepter ces 5 000 demandeurs d'asile comme point des négociations. La politique d'asile du gouvernement est un échec abject, comme le montrent les chiffres de la semaine dernière" »<sup>443</sup>.

Cette pression supplémentaire va conduire le Royaume-Uni et la France à décider d'un nouveau traité qui, cette fois, va s'occuper de verrouiller la frontière au niveau des ports maritimes de part et d'autre de la Manche. Signé le 4 février 2003, lors du 25<sup>e</sup> sommet franco-britannique au Touquet-Paris-Plage, dans le Pas-de-Calais, ce traité n'est ni plus ni moins qu'un « copié-collé » du protocole additionnel de Sangatte ; il en reprend toutes les dispositions et les adapte à la voie maritime, mais se concentre cette fois-ci sur le contrôle des personnes et ne mentionne pas le contrôle des véhicules, des animaux et des biens. À quelques mots près, mais qui ne modifient pas la substance du texte, l'article 4 du traité du Touquet (objectif visé par les contrôles frontaliers français et britanniques) est identique à l'article 3 du Protocole additionnel ; l'article 6 (ordre de réalisation des contrôles), identique à l'article 10 du Protocole ; l'article 7 (interdiction de refuser

---

<sup>439</sup> M. Hickley, The real price for closing Sangatte, *The Daily Mail*, 2 déc. 2002 [<http://www.dailymail.co.uk/news/article-149773/The-real-price-closing-Sangatte.html>]. V. Annexe n° 11.

<sup>440</sup> D. Casciani, Asylum: Can we trust the figures? *BBC* 2 déc. 2002 [[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2533415.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2533415.stm)].

<sup>441</sup> C. Roudaut, L'entente glaciale. Français-Anglais, les raisons de la discorde, Alban Éditions, 2004, p. 299.

<sup>442</sup> France 2, *Complément d'enquête*, « Calais : et si on ouvrait la frontière ? », présenté par Nicolas Poincaré, 10 mars 2016.

<sup>443</sup> M. Hickley, op. cit. [Nous soulignons.]

l'admission de personnes interdites du territoire de l'autre État), identique à l'article 18 du Protocole ; l'article 9 (déroulement de la procédure relative aux demandes d'asile), identique à l'article 4 du Protocole additionnel. En somme, les contrôles juxtaposés sont désormais établis dans les ports de Calais, Coquelles, Dunkerque, Boulogne et Douvres ; la France a obligation d'accueillir les personnes refusées par le Royaume-Uni dans ses ports ; la France doit traiter les demandes d'asile des personnes ayant présenté leur demande aux autorités britanniques dans les ports, et cela même si la personne présente une demande au titre du regroupement familial<sup>444</sup>, ce qui pose question notamment au regard de la garantie du droit au respect de la vie privée et familiale qu'offre l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Traité du Touquet viole donc tout autant le droit de l'Union européenne que le Protocole et le Protocole additionnel ; sa seule nuance est qu'il concerne la voie maritime et non pas la voie ferroviaire.

Seule originalité du texte, l'article 25 du Traité prévoit la possibilité pour un État d'informer l'autre État de sa volonté de mettre fin aux dispositions du Traité, « laquelle prendra effet deux ans après la date de ladite notification », ce qui n'était pas prévu dans les textes bilatéraux précédents.

Deux explications ont été avancées pour tenter de comprendre pourquoi la France accepte de se soumettre à ce genre d'obligations alors qu'elle n'en tire pas un grand bénéfice. Olivier Cahn explique que les négociations franco-britanniques antérieures à la conclusion de ce traité ne se font pas à armes égales, les Britanniques étant très préparés, et les Français très peu : « Si la diplomatie britannique est aussi efficace, c'est qu'ils prennent les choses sérieusement, c'est-à-dire que du côté français, pendant les négociations du traité du Touquet, vous avez un diplomate délégué par le ministre de l'Intérieur qui n'a à peu près aucune compétence en matière de coopération policière ; de l'autre côté [*côté britannique*], vous avez des gens formés, des policiers et des gens qui savent parfaitement de quoi ils parlent, et quand vous avez une négociation aussi déséquilibrée, il est fréquent que le plus compétent l'emporte par rapport au moins compétent »<sup>445</sup>.

L'ancien Secrétaire général de la présidence de la République française, Claude Guéant, apporte une toute autre explication. Selon lui, ce traité serait une forme de contrepartie faite aux Britanniques dans le cadre des négociations diplomatiques relatives aux engagements militaires français et britannique lors de la seconde guerre du Golfe : « Nous étions, comme ça arrive parfois avec le Royaume-Uni, dans une relation un peu compliquée, puisque nous avons eu, comment dire... des mots à une époque où se préparait l'intervention militaire en Irak, et la France était sollicitée d'intervenir aux côtés des Anglais et des Américains ; nous ne l'avons pas fait. Et je dirais simplement que dans un ciel qui était un peu nuageux pour couvrir nos relations avec le Royaume-Uni, la signature du Traité du Touquet en février 2003 a été un rayon de soleil »<sup>446</sup>.

Le Traité du Touquet, à l'instar du Protocole additionnel, a été désigné par la Commission nationale consultative des droits de l'homme comme une des raisons du blocage des exilés à la frontière de Calais<sup>447</sup>. Verrouillant la voie maritime après que la voie ferroviaire l'ait elle-même été, la frontière franco-britannique devient alors impossible à franchir, aboutissant au résultat que, s'il n'est pas impossible d'entrer dans l'espace Schengen, il est néanmoins impossible d'en sortir, contrariant *de facto* l'article 2 du paragraphe 2 du protocole n° 4 annexé à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la libre circulation, qui dispose : « *Toute personne est*

---

<sup>444</sup> A. Babacan, L. Briskman, *Asylum Seekers: International Perspectives on Interdiction and Deterrence*, Cambridge Scholars Publishing, 2008, p. 49.

<sup>445</sup> France 2, *Complément d'enquête*, « Calais : et si on ouvrait la frontière ? », présenté par Nicolas Poincaré, 10 mars 2016.

<sup>446</sup> Ibidem.

<sup>447</sup> CNCDH, Assemblée plénière, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, 2 juill. 2015, § 33, p. 17 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)].

*libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* »<sup>448</sup>.

À l'instar du Protocole et du Protocole additionnel, le Traité du Touquet complique de la même manière que ces derniers l'application des Conventions de Schengen et de Dublin ; *a fortiori*, il est à mettre en perspective avec l'application extraterritoriale de la Convention européenne des droits de l'homme, qui doit en théorie s'appliquer à Calais quand bien même une partie de son territoire répond à la logique des lois britanniques.

## § II – *Cherry picking* en matière de droits de l'homme et application extraterritoriale de la Convention européenne des droits de l'homme

Si le Traité du Touquet n'a rien d'original – en ce sens que ses dispositions ne tranchent pas avec celles contenues dans le Protocole et le Protocole additionnel –, la façon dont le Royaume-Uni l'a intégré dans son droit interne est tout à fait extraordinaire. En effet, en ce qui concerne les traités internationaux, le Royaume-Uni adhère à la conception dualiste, c'est-à-dire que « les traités internationaux ne font partie intégrante du droit [britannique] qu'après leur incorporation à celui-ci par voie législative »<sup>449</sup>, et ce fut le cas du Traité du Touquet.

Au Royaume-Uni, le Traité est entré en vigueur après avoir été intégré dans le *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002. Dans ce dernier, il est précisé que, pour que les agents britanniques puissent exercer leurs prérogatives sur le territoire français, certains textes doivent pouvoir être applicables à cet effet, dans l'article 11 de la troisième partie :

« (1) Dans le but de permettre aux agents de l'immigration d'exercer des contrôles dans une zone de contrôle en France, les textes suivants s'appliqueront dans les relations avec un individu dans une zone de contrôle en France, ou dans quelque situation que ce soit dans cette zone, avec les modifications énoncées à l'annexe 2 de la présente ordonnance :

- (a) l'Act de 1971<sup>450</sup> ;
- (b) les annexes 7, 8 et 14 du *Terrorism Act* de 2000 ;
- (c) le Code de pratique pour l'examen des agents en vertu du *Terrorism Act* de 2000 ;
- (d) l'ordonnance *Immigration (Leave to Enter and Remain)* de 2000 ;
- (e) les règlements *Immigration (European Economic Area)* de 2000 »<sup>451</sup>.

Comme l'a souligné Gina Clayton, l'*Immigration and Asylum Act* de 2002 et le *Human Rights Act* de 1998 – qui transpose la Convention européenne des droits de l'homme en droit britannique – ne figurent pas parmi cette liste<sup>452</sup>, cette absence emportant avec elle un certain nombre de conséquences relatives à l'effectivité du droit européen *stricto sensu*, notamment au regard de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

D'après l'analyse de Rusen Ergec et Jacques Velu portant sur cet article 13, « en règle, tous les actes violant les droits et libertés reconnu par la Convention et par les Protocoles additionnels doivent pouvoir donner lieu à recours devant une instance nationale ». Ils ajoutent que cet article

---

<sup>448</sup> [Nous soulignons.]

<sup>449</sup> C. Emanuelli, L'application des traités internationaux et des règles dérivées dans les pays de droit civil et de *common law*, *Revue générale de droit*, n° 37, 2007, p. 285, § 45.

<sup>450</sup> Seulement certaines dispositions qui sont énumérés dans l'*Immigration and Asylum Act* de 2002.

<sup>451</sup> [Nous soulignons.]

<sup>452</sup> G. Clayton, « The UK and Extraterritorial Immigration Control », p. 416 in : *Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges* / Valsamis Mitsilegas, Bernard Ryan (eds), Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

« ne distingue pas (...) selon la nature de l'acte constitutif de violation : en principe, qu'il s'agisse d'un acte à contenu législatif, réglementaire, administratif ou juridictionnel, qu'il s'agisse d'un acte juridique ou d'un acte matériel, l'obligation d'octroyer un recours effectif s'impose à l'État »<sup>453</sup>. L'absence d'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme parmi les textes qui s'appliquent « dans les relations avec un individu dans une zone de contrôle en France, ou dans quelque situation que ce soit dans cette zone » paraît donc incompatible avec l'esprit de l'article 13, qui affirme l'universalité des actes susceptibles de recours.

De plus, il y a lieu de souligner que la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, qui n'a pas été transposée en droit britannique, ne figure pas non plus parmi les textes qui s'appliquent dans la zone de contrôle, alors que des mesures antiterroristes relatives aux contrôles à la frontière et à la détention issues du *Terrorism Act* de 2000 s'appliquent quant à elles.

Dans la législation britannique, un « *removal* » peut être assimilé à un renvoi, à une expulsion. Lorsqu'une personne demande l'asile près des agents britanniques sur le territoire français, les agents britanniques, conformément aux dispositions du traité du Touquet, remettent cette personne aux autorités françaises, qui devront se charger de traiter la demande d'asile. Comme le relève Gina Clayton, « en tout état de cause, être remis aux autorités de départ ne revient pas à être expulsé », et ne constitue donc pas une expulsion. La transposition du Traité du Touquet dans le droit interne britannique, par le biais du *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (Juxtaposed Controls) Order 2003* a été réalisée de telle sorte que tout appel envers une décision de refus d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni soit impossible. En effet, dans le cas où cette remise aux autorités françaises aurait constitué une expulsion, un appel aurait déjà été impossible : si l'article 82 (1) de l'*Immigration and Asylum Act* de 2002 prévoit qu'il est possible de faire appel d'une décision de refus d'entrée sur le territoire britannique, l'article 95 dispose en revanche qu'une personne située en dehors du Royaume-Uni ne peut interjeter appel. Cette décision n'étant pas une expulsion, l'*Order* de 2003 a dû modifier les termes de l'*Act* de 1971 relatifs à la détention du demandeur d'asile qui est applicable et qui parle d'« expulsion ». Avant la modification, l'article 16 spécifiait :

« S'il existe des motifs raisonnables pour soupçonner une personne à l'égard de qui des instructions peuvent être ordonnées en vertu des paragraphes 8 à 10 et 12 à 14, cette personne peut être détenue sous l'autorité d'un agent d'immigration en attendant —  
(a) une décision de donner ou non ces instructions ;  
(b) son expulsion en vertu de ces instructions ».

Le texte de l'article 16 précise désormais :

« S'il existe des motifs raisonnables pour soupçonner une personne à l'égard de qui des instructions peuvent être ordonnées en vertu des paragraphes 8 à 10 et 12 à 14, cette personne peut être détenue sous l'autorité d'un agent d'immigration en attendant —  
(a) une décision de donner ou non ces instructions ;  
(b) toute action à son égard en vertu de toute demande faite aux autorités françaises compétentes autorisée en vertu du paragraphe 8 (1A) ».

Le maintien du terme « expulsion » concernant les exilés maintenus dans les zones de contrôle aurait eu un inconvénient : cette pratique ne correspondant pas à une « expulsion », cela n'aurait pas permis aux autorités britanniques de placer en détention un exilé qui aurait déposé auprès d'elles une demande d'asile en attendant de le transférer aux autorités françaises. Néanmoins, ce maintien aurait eu un avantage : il permettait au droit britannique de faire échapper les décisions relatives à l'entrée des exilés à toute possibilité d'appel (puisqu'ils ne se trouvent pas

---

<sup>453</sup> R. Ergéc, J. Velu, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant, 2014, p. 122.

sur le territoire comme le prévoit le paragraphe 95 précité). Les Britanniques ont donc dû changer la définition pour pouvoir permettre le placement en détention de l'exilé tout en réduisant les possibilités d'appel.

L'absence du *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002 dans la liste des textes applicables dans les zones de contrôle trouve ici son explication. En vertu de l'article 8 du paragraphe 2A de l'annexe 2 de l'*Immigration and Asylum Act* de 1971, une autorisation d'entrée au Royaume-Uni peut toutefois être annulée par un agent de l'immigration britannique. Cette annulation était susceptible d'un appel en vertu de l'article 9 du paragraphe 2A de l'annexe 2, qui précisait : « L'annulation d'une autorisation d'une personne en vertu de l'article 8 doit être traitée par les dispositions de la présente loi et par la partie 5 du *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002 comme si on lui avait refusé l'entrée alors même qu'elle bénéficiait d'une autorisation ».

Comme le souligne Gina Clayton, un appel de la décision est donc possible en vertu du *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002, mais qui ne s'applique pas dans le cadre des zones de contrôle en France<sup>454</sup>. Depuis 2002, de nombreux changements sont intervenus dans la loi britannique, et le paragraphe 65, tel que promulgué par l'*Immigration Act* de 2016, demande expressément d'omettre volontairement l'article 9 du paragraphe 2A de l'annexe 2. Cette impossibilité de faire appel pose de sérieuses questions notamment à l'aune de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable. D'après la jurisprudence récente, ce moyen paraît pourtant inopérant en l'espèce étant donné que la Cour EDH a exclu le contentieux des étrangers du champ d'application de l'article 6<sup>455</sup>. Toutefois, dans un arrêt *Al-Skeini e.a. c/ Royaume-Uni*, la Cour a reconnu l'application extraterritoriale de la Convention et la responsabilité du Royaume-Uni pour violation de ses articles 1 (droit à la vie) et 5 (droit à la liberté et à la sûreté) du fait des exactions de l'armée britannique sur le territoire irakien<sup>456</sup>. Pour Gina Clayton, si la zone de contrôle britannique en France n'implique pas des compétences des autorités britanniques aussi étendues que dans l'affaire *Al-Skeini* sur le territoire irakien, la question mérite d'être posée<sup>457</sup>.

À titre de comparaison, les ressortissants de l'Espace économique européen<sup>458</sup> ne sont, quant à eux, pas concernés par cette restriction du droit d'appel<sup>459</sup>. En effet, d'après l'alinéa (1) (a) de l'article 2 des *Immigration (European Economic Area) Regulations* de 2006, ces ressortissants font l'objet d'une « décision EEE », c'est-à-dire une décision spécifique concernant leur droit à entrer sur le territoire du Royaume-Uni, leur droit d'avoir ou de renouveler leur titre de séjour au Royaume-Uni ou encore la possibilité qu'ils se voient expulser du Royaume-Uni. L'article 26, relatif au droit d'appel de ces ressortissants contre une « décision EEE », n'est pas expressément limité dans son champ d'application territorial.

L'adoption du Traité du Touquet va entraîner une chute brutale des demandes d'asile présentées au Royaume-Uni et notamment dans les ports, mais également une chute du nombre de statuts de réfugiés accordés par le Royaume-Uni<sup>460</sup>.

---

<sup>454</sup> G. Clayton, *The UK and Extraterritorial Immigration Control*, préc., p. 421.

<sup>455</sup> Cour EDH, Gde Ch., 5 oct. 2000, *Maaouia c/ France*, req. 39652/98.

<sup>456</sup> Cour EDH, Gde Ch., 7 juil. 2011, *Al-Skeini e.a. c/ Royaume-Uni*, req. 55721/07.

<sup>457</sup> G. Clayton, op. cit., p. 424.

<sup>458</sup> Dont sont membres l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse et la Suède.

<sup>459</sup> B. Ryan, « Extraterritorial Immigration Control », p. 18 in: *Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

<sup>460</sup> V. Annexes n° 12 et 13.

Subordonnée à l'allocation par le Royaume-Uni de moyens financiers et matériels pour aider la France à contrôler sa frontière, la signature du Traité de Touquet ne va certainement pas marquer la fin du renforcement des contrôles mais plutôt leur seconde (ou deuxième) vie : sitôt que des considérations économiques entrent en jeu de manière très importante au début des années 2000, de par les montants exorbitants demandés par le Royaume-Uni aux transporteurs dans le cadre de leur responsabilité pour transport de « clandestins », la frontière à Calais va devenir « un laboratoire où sont expérimentées de nouvelles technologies et pratiques de contrôle, souvent aux limites du droit, appelées à se généraliser aux frontières extérieures de l'Union européenne »<sup>461</sup>. Cette tendance de délocalisation et de privatisation de la gestion de la frontière commune va s'accroître au gré des différents arrangements administratifs que la France et le Royaume-Uni vont conclure entre eux.

## SECTION 2 – LES ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS : LE PARACHÈVEMENT DE LA DÉLOCALISATION DE LA FRONTIÈRE BRITANNIQUE

Depuis 1989, la France et le Royaume-Uni ont conclu douze accords et arrangements administratifs entre eux pour la gestion de leur frontière commune ; tous n'ont pas été publiés et parmi ceux qui l'ont été, tous ne sont pas simples à trouver. Seulement trois de ces accords ont été signés avant la signature du traité du Touquet ; les autres, du moins ceux qui sont publiés et accessibles, s'inscrivent dans la dynamique enclenchée par celui-ci, et notamment de la régularisation des expulsions des exilés par voie aérienne (§ I), ainsi que de l'externalisation progressive des contrôles frontaliers (§ II).

### § I – Le recours régulier aux expulsions collectives

En droit français, les arrangements administratifs constituent une catégorie particulière d'accords, dont on peut distinguer trois formes : ceux qui bénéficient d'un traité de couverture, ceux qui sont de véritables traités internationaux et ceux qui constituent des contrats entre personnes publiques<sup>462</sup>. Ceux conclus entre la France et le Royaume-Uni à propos de la sécurisation de la frontière franco-britannique depuis 2003 entrent dans la première sous-catégorie ; ils sont en effet autorisés en vertu du Traité du Touquet : « 1. Les Parties contractantes prennent, dans le cadre du présent traité, les mesures nécessaires visant à faciliter l'exercice des contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord situés sur le territoire de l'autre Partie »<sup>463</sup>.

Ce type d'arrangements administratifs doivent être nécessairement encadré par un traité international, obligation énoncée dès 1938 par le ministère des Affaires étrangères français<sup>464</sup>. Le Traité du Touquet, par son article 1, répond à cette obligation. L'utilisation de ce type d'arrangements est pourtant très contestée, car très libre. Si l'article 53-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 affirme que « la République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées », les arrangements administratifs ne sont pas soumis

---

<sup>461</sup> P. Monforte, *Le Royaume-Uni, la tentation d'une île*, *Plein droit*, n° 111, 2016, p. 12.

<sup>462</sup> F. Benchendikh, *Le régime juridique des arrangements administratifs*, *Dr. adm.* 2005, étude 13.

<sup>463</sup> Décret n° 2004-137 portant publication du traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays, signé au Touquet le 4 février 2003, 6 févr. 2004, art. 1<sup>er</sup>, *JORF* 13 févr. 2004, p. 2949.

<sup>464</sup> F. Benchendikh, *op. cit.*, § 12.

à une telle obligation : ils ne sont soumis à aucune disposition du titre VI de la Constitution et sont conclus en dehors de l'intervention du Président de la République, du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères<sup>465</sup>. Pis, ils ne sont soumis à aucune ratification du Parlement prévue par la Constitution<sup>466</sup>, alors même que le Parlement occupe une place privilégiée dans la ratification des traités internationaux conclus par la France (le Parlement a dû ratifier le Traité du Touquet, entre autres). Le Parlement n'est jamais informé de la signature d'un arrangement administratif<sup>467</sup>, y compris de ceux conclus entre la France et le Royaume-Uni concernant la sécurisation de la frontière à Calais. Pourtant très décriée, l'utilisation des arrangements administratifs, dont le régime juridique est entouré « de grandes incertitudes »<sup>468</sup>, a connu une forte croissance depuis la signature du Traité du Touquet.

Trois arrangements administratifs ont été conclus avant 2003 mais n'ont cependant pas été publiés et ne sont pas accessibles<sup>469</sup> :

- l'arrangement administratif entre le ministère de l'Intérieur de la République française et le secrétaire d'Etat à l'Intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue et l'immigration clandestine (19 mai 1989) ;
- l'arrangement franco-britannique pour l'application du protocole du 25 novembre 1991 relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, en ce qui concerne les contrôles frontaliers dans les trains directs empruntant la liaison fixe transmanche (29 juin 1994) ;
- l'arrangement franco-britannique pour l'application du protocole additionnel au protocole de Sangatte relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni (6 juin 2001).

Quatre ont été publiés en 2003 et 2004 mais ne sont pas non plus accessibles<sup>470</sup> :

- l'arrangement pour la mise en place de zones de contrôle en application du traité signé au Touquet le 4 février 2003 relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays (16 octobre 2003) ;
- l'arrangement administratif entre le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales de la République française et le ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au port de l'arme de service par les agents français sur le territoire britannique en application du traité relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays (24 novembre 2003) ;
- l'arrangement administratif pris en application du traité signé au Touquet le 4 février 2003 et concernant les contrôles juxtaposés mis en œuvre sur les ports de Douvres et de Calais, signé (19 février 2004) ;
- l'initiative conjointe de coopération de proximité entre le préfet du Pas-de-Calais et *the Chief Constable of Kent Police* (24 juin 2004).

Le fait de ne pas pouvoir avoir accès à ces documents pose question à l'aune du droit du

---

<sup>465</sup> Idem, § 3.

<sup>466</sup> Constitution de la V<sup>e</sup> République française, 4 oct. 1958, titre VI, art. 53.

<sup>467</sup> F. Benchendikh, op. cit., § 4.

<sup>468</sup> É. Zoller, *Droit des relations extérieures*, PUF, 1992, p. 100.

<sup>469</sup> CNCDH, Assemblée plénière, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, 2 juill. 2015, § 16, p. 6, n. 24 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)].

<sup>470</sup> Ibidem.

public à accéder aux documents des autorités publiques des États membres, reconnu par la Cour de justice en 2007 à l'égard du caractère communautaire d'une décision<sup>471</sup>. Le caractère communautaire, dans le cas des accords franco-britanniques, s'il n'est pas avéré, est pourtant bien revendiqué, comme cela a été démontré précédemment<sup>472</sup>.

À partir de 2009, les arrangements administratifs postérieurs à cette date commencent à être publiés. Le premier arrangement administratif accessible au public est celui signé à Évian le 6 juillet 2009, qui va acter le statut de sous-traitant de la France vis-à-vis de la gestion de la frontière britannique. Cet arrangement intervient peu avant la fermeture de la première « jungle » de Calais décidée par le ministre de l'Intérieur, Éric Besson, le 23 septembre 2009<sup>473</sup>. L'arrangement d'Évian vise uniquement « à lutter contre l'immigration irrégulière » et ne contient aucune disposition relative à l'asile ou à la protection temporaire ; pour atteindre cet objectif, il est prévu d'« augmenter de manière significative le nombre de retours forcés d'étrangers en situation irrégulière et leur réintégration dans leurs pays d'origine ou de transit »<sup>474</sup>. Une mesure retient particulièrement l'attention concernant la gestion de la frontière commune. Il est décidé que les gouvernements français et britannique « renforceront également la sécurité de leur frontière commune, en vue notamment de la rendre étanche à l'immigration clandestine et ses filières, en : (...) soutenant, si nécessaire, la mobilité d'agents de l'Agence des frontières du Royaume-Uni (*UK Border Agency*) afin qu'ils s'installent dans le nord de la France et ainsi *améliorer l'efficacité de la gestion du personnel de contrôle à la frontière commune* »<sup>475</sup>.

Pour Olivier Cahn, 2009 devient l'année à partir de laquelle « la France concède ce qui était depuis des années l'argument britannique », c'est-à-dire le manque de compétences des autorités françaises pour la gestion de la frontière commune et la concession, par la France, de laisser l'Agence de l'immigration britannique s'installer sur son territoire<sup>476</sup>. Cette installation d'agents britanniques sur le territoire français mènera à une situation hors du commun, relatée par un reportage de *France 3 Nord*<sup>477</sup>, montrant des policiers britanniques faire la promotion de l'asile en France auprès des exilés du camp de Grande-Synthe, dans le mépris le plus total du règlement Dublin III, à quelques dizaines de kilomètres de Calais :

*Commentaire* : « C'est la première fois que la police aux frontières britannique vient à Grande-Synthe. Son objectif : faire la promotion du droit d'asile, mais pas en Angleterre ».

*Un policier britannique s'adressant à des exilés* : « Une des choses qui nous amènent ici, c'est qu'on souhaite vous expliquer ce que propose la France aux migrants ».

*Commentaire* : « Concrètement, un logement immédiat et gratuit en France, c'est ce qui est écrit sur le papier que montre l'officier britannique, mais le message a du mal à passer ».

*Un exilé* : « Ça n'a pas de sens ! Si j'avais envie de rester en France, je n'aurais pas besoin que quelqu'un me dise de le faire ».

Cette situation quelque peu étonnante va être aggravée par l'arrangement administratif consécutif à celui d'Évian ; en effet, l'arrangement administratif relatif au renforcement de la

---

<sup>471</sup> CJCE, Gde Ch., 18 déc. 2007, *Royaume de Suède c/ Commission*, aff. C-64/05.

<sup>472</sup> Cf. *supra*, p. 73.

<sup>473</sup> F. Galaud, La « jungle » de Calais démantelée, *Le Figaro*, 23 sept. 2009 [<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/09/22/01016-20090922ARTFIG00325-la-jungle-de-calais-ferme-ses-portes-.php>].

<sup>474</sup> Déclaration franco-britannique sur l'immigration, à Évian le 6 juillet 2009, *Vie publique* [<http://discours.vie-publique.fr/notices/092002019.html>].

<sup>475</sup> *Ibidem*.

<sup>476</sup> O. Cahn, *op. cit.*

<sup>477</sup> M.-N. Grimaldi, Grande-Synthe. La police aux frontières britannique veut convaincre les migrants de rester en France, *France 3 Hauts-de-France*, 7 déc. 2015 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/grande-synthe-la-police-aux-frontieres-britannique-veut-convaincre-les-migrants-de-rester-en-france-875071.html>].

frontière commune, signé à Londres le 2 novembre 2010, va venir préciser comment les retours forcés, pourtant interdits par l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'« augmentation significative » était un objectif de l'arrangement d'Évian, doivent être opérés. L'arrangement précise : « Les deux Parties s'engagent à : (...) – Développer les activités conjointes en matière de retour, notamment les retours conjoints par voie aérienne et l'échange des bonnes pratiques ; – Mettre en œuvre, au niveau national, de façon régulière, le retour forcé vers leurs pays d'origine d'un nombre significatif d'étrangers en situation irrégulière des principales nationalités concernées, et agir afin d'éviter les concentrations d'étrangers en situation irrégulière à la frontière commune et ses alentours ; – Les retours forcés seront mis en œuvre lorsque les personnes concernées ne demandent pas l'asile ou ne sont pas éligibles à l'asile sur le territoire respectif de la France et du Royaume-Uni où elles se trouvent, et lorsqu'elles refusent une offre de retour volontaire. Les opérations de retour seront conduites en tenant compte de la situation dans les pays concernés »<sup>478</sup>.

En 2008, les autorités françaises et britanniques avaient conclu un accord pour renvoyer cinquante-sept Afghans interpellés à Calais et à Dunkerque dans leur pays d'origine, c'est-à-dire l'Afghanistan, pays en guerre à l'époque et ne figurant pas sur la liste des pays d'origine sûrs<sup>479</sup>, par voie aérienne<sup>480</sup>. Plus tard, le gouvernement français faisait savoir à la presse que l'opération n'aurait pas lieu, « les conditions [n'étant] pas réunies pour un retour, notamment du fait de la situation en Afghanistan, et au regard des critères habituellement utilisés par le Haut Commissariat aux réfugiés »<sup>481</sup>. Cette annulation n'aurait pourtant « [tenu] nullement à la mansuétude ou à la générosité », mais « par la réponse positive de la Cour européenne des droits de l'homme qui, saisie par onze Afghans en détention à Coquelles, a demandé ce 17 novembre dans l'après-midi à la France de renoncer à l'expulsion, la situation actuelle lui apparaissant présenter un risque trop élevé de traitements inhumains ou dégradants »<sup>482</sup>. La Cour EDH confirme effectivement, le 18 novembre, par un communiqué de son greffier, avoir accordé la demande de mesures provisoires « déposées par des ressortissants afghans placés en rétention administrative dans l'attente d'être renvoyés vers leur pays d'origine par un vol franco-britannique »<sup>483</sup>. Le greffier confirme également que, le 17 novembre, la Cour décida « d'indiquer au gouvernement français, en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour [relatif aux mesures provisoires<sup>484</sup>] que les requérants ne devaient pas être

---

<sup>478</sup> Arrangement administratif entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire de la République française et le ministre délégué chargé de l'Immigration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la frontière commune, 2 nov. 2010, § 5.

<sup>479</sup> À l'époque, la définition d'un « pays d'origine sûr » était établie par l'article L. 741-4, § 2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Elle est désormais établie par l'article L. 722-1, § 4, qui dispose : « Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne » et OFPRA, *Rapport d'activité 2008*, point I.1.5, « L'évolution et le traitement de la demande en provenance des pays d'origine sûrs », 2 avr. 2009, p. 14.

<sup>480</sup> C. Coroller, Charte franco-britannique, *Libération*, 6 nov. 2008 [[http://www.liberation.fr/societe/2008/11/06/charte-franco-britannique\\_158417](http://www.liberation.fr/societe/2008/11/06/charte-franco-britannique_158417)].

<sup>481</sup> AFP, La France renonce aux charters Paris-Kaboul, *Libération*, 17 nov. 2008 [[http://www.liberation.fr/societe/2008/11/17/la-france-renonce-aux-charters-paris-kaboul\\_257544](http://www.liberation.fr/societe/2008/11/17/la-france-renonce-aux-charters-paris-kaboul_257544)].

<sup>482</sup> C. Coroller, Hortefeux dans un joli pétrin humanitaro-diplomatique, *Libération*, 18 nov. 2008 [<http://immigration.blogs.liberation.fr/2008/11/18/hortefeux-pris/>].

<sup>483</sup> Cour EDH, Communiqué du greffier, La Cour européenne des droits de l'homme accorde la demande de mesures provisoires introduite par 11 afghans, 18 nov. 2008. V. Annexe n° 14.

<sup>484</sup> Cour EDH, Règlement de la Cour, greffe de la Cour, 14 nov. 2016, titre II, chap. I, art. 39, p. 20.

renvoyés vers l’Afghanistan »<sup>485</sup>, faisant explicitement référence à un arrêt similaire rendu en 2005 dans lequel la Cour avait fait application de l’article 39 de son règlement<sup>486</sup>. Les cinquante-sept Afghans qui devaient être expulsés furent finalement libérés le 18 novembre<sup>487</sup>.

C’est malgré cette jurisprudence que les accords de 2009 et de 2010 furent signés entre la France et le Royaume-Uni. « Éric Besson et Bernard Kouchner<sup>488</sup> vont-ils réussir là où Brice Hortefeux<sup>489</sup> a échoué ? »<sup>490</sup>, questionnait le site d’information *Mediapart* le 6 octobre 2009. Peu avant le démantèlement de la « jungle » de Calais en 2009, Éric Besson assurait que, « si la situation en Afghanistan ne le permet[tait] pas, il n’y aura[it] pas de retour forcé »<sup>491</sup>. Pourtant, au mois d’octobre de la même année, Éric Besson affirmait que des retours forcés auraient bien lieu<sup>492</sup>. Le 21 octobre, vingt-sept Afghans étaient expulsés du Royaume-Uni et de France par un vol franco-britannique conjoint, expulsion justifiée par le fait que « venir d’un pays en guerre ne vaut pas titre de séjour »<sup>493</sup>. Le Premier ministre, François Fillon, a alors apporté son soutien à la décision de son ministre, la justifiant par « l’engagement auprès des Britanniques » de « ne pas laisser Sangatte se reconstruire »<sup>494</sup>. Le 15 décembre, ce sont neuf Afghans qui étaient expulsés à bord d’un vol britannique<sup>495</sup>. Si les expulsions se sont alors quasiment arrêtées depuis cette date, elles ont repris en 2016 et se sont poursuivies en 2017<sup>496</sup>, à la suite de la signature d’un nouvel accord entre la France et le Royaume-Uni le 20 août 2015, qui prévoit que : « Dans la région Nord-Pas-de-Calais, ils ont approuvé la création immédiate d’une équipe conjointe *dans le but d’augmenter le nombre d’éloignements de migrants illégaux dans leurs pays*. Les deux gouvernements mettront en commun leurs capacités diplomatiques et logistiques pour *garantir le maximum de résultats*, et porteront une attention particulière à la délivrance de documents pour les migrants, tandis que *le gouvernement britannique apportera une contribution financière et un appui en matière de vols retour*. Les autorités françaises effectuent actuellement déjà plusieurs vols retours par mois à partir de Calais »<sup>497</sup>.

Le coût total de ces expulsions collectives, d’après le Sénat, pour l’année 2009, s’élèverait à 415,2 millions d’euros<sup>498</sup>, soit à peu près l’économie annuelle réalisée par le ministère de l’Économie

---

<sup>485</sup> Cour EDH, Communiqué du greffier, préc.

<sup>486</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 20 sept. 2007, *Sultani c/ France*, req. 45223/05.

<sup>487</sup> M. Desnos, Expulsion : répit pour 50 Afghans, *Le Journal du dimanche*, 19 nov. 2008 [<http://www.lejdd.fr/Societe/Actualite/Expulsion-Repit-pour-50-Afghans-84098>].

<sup>488</sup> Ministre des Affaires étrangères et européennes français de 2007 à 2010.

<sup>489</sup> Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration français de 2009 à 2011.

<sup>490</sup> C. Fouteau, Éric Besson veut expulser les Afghans par « charters », *Mediapart*, 6 oct. 2009 [<https://www.mediapart.fr/journal/france/061009/eric-besson-veut-expulser-les-afghans-par-charters?onglet=full>].

<sup>491</sup> C. Coroller, J. Quatremer, Calais, le coup d’éclat qui cache la forêt, *Libération*, 23 sept. 2009 [[http://www.liberation.fr/france/2009/09/23/calais-le-coup-d-eclat-qui-cache-la-foret\\_583399](http://www.liberation.fr/france/2009/09/23/calais-le-coup-d-eclat-qui-cache-la-foret_583399)].

<sup>492</sup> L. Daussy, Besson confirme les expulsions d’Afghans vers Kaboul, *Le Figaro*, 7 oct. 2009 [<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/10/06/01016-20091006ARTFIG00413-des-afghans-expulses-par-charter-vers-leur-pays-d-origine-.php>].

<sup>493</sup> G. Cogné, L. Mathieu, Aller simple vers le chaos afghan, *Libération*, 22 oct. 2009 [[http://www.liberation.fr/societe/2009/10/22/aller-simple-vers-le-chaos-afghan\\_589303](http://www.liberation.fr/societe/2009/10/22/aller-simple-vers-le-chaos-afghan_589303)].

<sup>494</sup> AFP, Neuf Afghans ont été expulsés mardi soir, *Le Monde*, 16 déc. 2009 [[http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/mystere-autour-d-une-nouvelle-expulsion-d-afghans\\_1281187\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/mystere-autour-d-une-nouvelle-expulsion-d-afghans_1281187_3224.html)].

<sup>495</sup> Ibidem.

<sup>496</sup> CIMADE, La France expulse vers l’Afghanistan malgré une situation explosive, *L’Humanité*, 8 juin 2017 [<https://www.humanite.fr/la-france-expulse-vers-lafghanistan-malgre-une-situation-explosive-637137>].

<sup>497</sup> [Nous soulignons.]

<sup>498</sup> Ph. Marini, P. Bernard-Reymond, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009, *JO Doc. Sénat*, n° 99, annexe n° 15, Immigration, Asile et Intégration, 20 nov. 2008, p. 37 [<https://www.senat.fr/rap/l08-099-315/l08-099-3151.pdf>].

et des Finances français grâce à la baisse de cinq euros de l'aide personnalisée au logement<sup>499</sup>. Cet accord a été complété par un protocole de coopération judiciaire et policière, signé le 7 septembre 2015 par le ministre de la Justice français Christiane Taubira<sup>500</sup>, dont le texte n'est pas accessible au public. Le dernier accord bilatéral en date a été signé le 3 mars 2016, lors du 34<sup>e</sup> sommet franco-britannique à Amiens. Le texte exact de cet accord n'est pas accessible au public, mais un bilan de ces négociations est disponible sur le site de l'Ambassade de France à Londres, et fait part d'une aide supplémentaire du Royaume-Uni de l'ordre de 22 millions d'euros destiné à l'établissement d'une « infrastructure de sécurité prioritaire destinée à assister le travail de la police française », aux « efforts visant à déplacer les personnes des camps vers les installations fournies ailleurs en France et à soutenir le fonctionnement de ces installations » et à « un travail en commun pour expulser les migrants qui n'ont pas besoin de protection vers leur pays d'origine »<sup>501</sup>. Ces 22 millions d'euros s'ajoutent alors aux 100 millions d'euros déjà dépensés par le Royaume-Uni pour la sécurisation des infrastructures à proximité de Calais depuis septembre 2014<sup>502</sup>.

C'est lors de ce sommet que la question d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'est posée relativement aux accords bilatéraux liant la France et le Royaume-Uni. Le Président français François Hollande a alors affirmé que, si cette sortie se produisait, « il y aura[it] des conséquences », notamment « sur la manière de gérer les situations en matière de migrations »<sup>503</sup>. Pourtant, ces accords étant signés en dehors de tout cadre européen et même en violation de ce dernier, il n'y a aucune raison pour qu'ils soient remis en cause dans le cadre du *Brexit*. C'est la raison pour laquelle il a bien été précisé par les Français, lors de ce sommet, que ces accords n'avaient « pas vocation à être modifiés »<sup>504</sup>. Emmanuel Macron, alors ministre de l'Économie et des Finances, était, quant à lui, allé plus loin en affirmant que « le jour où notre relation [franco-britannique] se délitera, les migrants ne seront déjà plus à Calais »<sup>505</sup>. Boris Johnson, alors maire de Londres, répliqua en affirmant que « ce traité a été conclu entre la Grande-Bretagne et la France il y a plusieurs années, ça n'a rien à voir avec l'Union européenne »<sup>506</sup>. Le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve contredit alors fortement le ministre de l'Économie en affirmant que cette question « ne se pos[ait] pas »<sup>507</sup>.

Bernard Cazeneuve était effectivement un opposant farouche à toute renégociation des

---

<sup>499</sup> J. Chapuis, C. de Sèze, APL : « Le gouvernement fait les poches des plus petits », dit Olivier Faure sur RTL, *Radio Télé Luxembourg*, 24 juill. 2017 [<http://www.rtl.fr/actu/politique/apl-le-gouvernement-fait-les-poches-des-plus-petits-dit-olivier-faure-sur-rtl-7789464319>].

<sup>500</sup> Circulaire relative à la situation du Calais, à la lutte contre l'immigration irrégulière organisée et la délinquance connexe, 24 nov. 2015, *Bull. off. du ministère de la Justice*, 31 déc. 2015, p. 1.

<sup>501</sup> Ambassade de France à Londres, Franco-British summit held in northern France, 3 mars 2016, *Annex on migration* [[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/505175/UKFRS\\_Migration\\_2\\_Marc\\_h.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/505175/UKFRS_Migration_2_Marc_h.pdf)].

<sup>502</sup> É. Ciotti, Avis sur le projet de loi (n° 4061) de finances pour 2017, tome V (Immigration, Asile et Intégration), Asile, *JO Doc. AN*, n° 4132, 13 oct. 2016, p. 27.

<sup>503</sup> AFP, Reuters, Calais : Londres débloquent 22 millions d'euros en 2016, *Les Échos*, 3 mars 2016 [[https://www.lesechos.fr/03/03/2016/lesechos.fr/021739867909\\_calais---londres-debloquera-22-millions-d-euros-en-2016.htm](https://www.lesechos.fr/03/03/2016/lesechos.fr/021739867909_calais---londres-debloquera-22-millions-d-euros-en-2016.htm)].

<sup>504</sup> Ibidem.

<sup>505</sup> C. Bauduin, Emmanuel Macron menace David Cameron d'autoriser le passage des migrants au Royaume-Uni en cas de *Brexit*, *Radio Télé Luxembourg*, 3 mars 2016 [<http://www.rtl.fr/actu/international/emmanuel-macron-menace-david-cameron-d-autoriser-le-passage-des-migrants-au-royaume-uni-en-cas-de-brexit-7782166924>].

<sup>506</sup> Ph. Wojazer, Sommet franco-britannique : Londres débloquent 22 millions d'euros pour Calais, *Radio France internationale*, 3 mars 2016 [<http://www.rfi.fr/france/20160303-sommet-amiens-londres-22-millions-aide-supplementaire-calais>].

<sup>507</sup> T. Quinault-Maupoil, Migrants : Cazeneuve recadre Macron et l'accuse de vouloir faire « le buzz », *Le Figaro*, 4 mars 2016 [<http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/couacs/2016/03/04/25005-20160304ARTFIG00130-migrants-cazeneuve-recadre-macron-et-l-accuse-de-vouloir-faire-le-buzz.php>].

accords bilatéraux, estimant qu'elle entraînerait l'intensification de la traite des êtres humains, une multiplication des tentatives de passage, une Méditerranée « en miniature », « des blessés et des morts », un « risque considérable de susciter un "appel d'air" » et la constitution « d'un véritable "Lampedusa du Nord" »<sup>508</sup>.

Le point commun essentiel entre Lampedusa et Calais réside dans le fait que les réponses apportées à la première et à la seconde sont les mêmes. À la suite des nombreux drames liés au décès de plusieurs exilés tentant de rejoindre l'île de Lampedusa en 2004<sup>509</sup>, la Commission européenne, dans une de ses communications, présenta l'externalisation de la politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne comme palliatif à cette problématique<sup>510</sup>. C'est cette réponse qui est également apportée à Calais dans le cadre de la coopération franco-britannique.

## § II – L'externalisation progressive des contrôles frontaliers

Par définition, « la notion d'externalisation renvoie à une pratique visant pour un opérateur, quel qu'il soit, à confier à un ou plusieurs autres opérateurs indépendants une activité qui relève normalement de ses attributions dans le but d'exercer son ou ses activités qu'il considère comme principales avec une plus grande efficacité mais aussi afin de voir exercée plus efficacement l'activité externalisée »<sup>511</sup>. Appliquée au domaine de l'asile et de l'immigration, l'« externalisation » désigne « la volonté des pays européens de conférer aux pays voisins une responsabilité croissante de la gestion du contrôle des frontières extérieures »<sup>512</sup>. La politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne – comme toute politique d'asile et d'immigration – est, en soi, une politique en partie déjà externalisée, contrairement à la politique monétaire, par exemple, « puisqu'il n'y a pas d'immigration sans émigration préalable, et que l'émigration se décide et s'organise sur le territoire d'un pays étranger »<sup>513</sup>.

Cela dit, il existe plusieurs niveaux d'externalisation d'une politique d'asile et d'immigration, et l'Union européenne en a fait un de ses principes directeurs en la matière. D'après Claire Rodier, sa consécration remonte à 1998, quand il était question de « combattre les raisons de l'immigration et des flux de réfugiés » et d'« aider à diminuer les tensions de la migration » dans le cadre du sommet européen extraordinaire de Tampere<sup>514</sup>. Le Conseil européen de Séville, en 2002, va ouvrir la voie, sous l'impulsion du Royaume-Uni et de son Premier ministre, Tony Blair, à l'expansion de l'externalisation de cette politique. Ce dernier propose au Conseil « la création de "zones de protection régionale" permettant d'assurer la sécurité des candidats à l'asile dans leur région d'origine ainsi que la mise sur pied de "centres de traitement de transit" autorisant un examen à

---

<sup>508</sup> Discours de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, *Situation migratoire à Calais*, 2 sept. 2016 [<https://www.interieur.gouv.fr/fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Bernard-Cazeneuve-avril-2014-decembre-2016/Interventions-du-ministre/Situation-migratoire-a-Calais>].

<sup>509</sup> R. Andrijasevic, *Deported: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya*, *International Migration*, vol. 48, n° 1, 2010, p. 149-150 [[http://oro.open.ac.uk/19864/2/IM\\_Andrijasevic.pdf](http://oro.open.ac.uk/19864/2/IM_Andrijasevic.pdf)].

<sup>510</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine, *Améliorer l'accès à des solutions durables* ; COM(2004) 410 final, 4 juin 2004, p. 24 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0410&from=EN>].

<sup>511</sup> R. Tinière, *L'externalisation des contrôles migratoires et les juridictions européennes – 1<sup>re</sup> partie*, *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chr. n° 8, 2012, p. 1.

<sup>512</sup> C. Desaintghislain, C. Lafon, *La mise en place du processus d'externalisation de la politique migratoire de l'Union européenne. Quelles conséquences pour le respect des droits fondamentaux des migrants ?* Sciences Po Rennes, 20 avr. 2016, p. 3.

<sup>513</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *La politique européenne d'immigration*, Karthala, 2009, p. 31.

<sup>514</sup> C. Rodier, *Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières*, *Migrations Société*, vol. 2, n° 116, 2008, p. 108.

distance des demandes d'asile »<sup>515</sup>. Si ces propositions sont écartées par le Conseil européen, il les validera quelques années plus tard, lors du sommet européen de La Haye, en 2004<sup>516</sup>. La politique d'externalisation européenne en matière d'asile et d'immigration est donc empreinte de la logique britannique qui se reflète parfaitement dans la situation à Calais. Si l'on se réfère aux travaux d'Emmanuel Blanchard en la matière, le silence des institutions européennes et l'absence de sanctions envers le Royaume-Uni et la France deviennent parfaitement compréhensibles.

Pour Emmanuel Blanchard, l'externalisation en la matière répond à une « quadruple logique »<sup>517</sup>. D'abord, les deux premières consistent à « délocaliser » et à « sous-traiter », c'est-à-dire que « le contrôle de l'immigration se fait aujourd'hui dans les pays de départ »<sup>518</sup> et que « l'Union européenne cherche au maximum à faire assumer par d'autres une partie de sa politique. Des États sont ainsi transformés en garde-frontières d'un territoire de l'Union européenne qu'ils aspirent à rejoindre »<sup>519</sup>. La comparaison entre la politique européenne et la politique franco-britannique est possible si l'on prend comme élément de comparaison la Libye et le Maroc avec la France : la première est le sous-traitant de la frontière italienne, le deuxième celui de la frontière espagnole et la troisième celui de la frontière britannique.

Le 12 août 2004, l'Italie signait avec la Libye – cette dernière n'étant pourtant pas signataire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés – un accord concernant l'immigration clandestine. Trois mesures essentielles composent cet accord : l'Italie doit « se charger de la formation du personnel libyen » pour « intercepter le départ de clandestins » ; puis, l'accord précise que « les clandestins arrivant en Libye depuis d'autres pays africains seront immédiatement expulsés et rapatriés, avec l'aide de l'Italie » ; enfin, « des bureaux européens [sont] ouverts sur les côtes nord-africaines pour favoriser l'immigration régulière et le dépôt des demandes d'asile »<sup>520</sup>. Cette situation est étrangement comparable à celle de Calais. En effet, comme il l'a été démontré, l'accord franco-britannique d'Évian signé en 2009 prévoit « la mobilité d'agents de l'Agence des frontières du Royaume-Uni (*UK Border Agency*) afin qu'ils s'installent dans le nord de la France et ainsi améliorer l'efficacité de la gestion du personnel de contrôle à la frontière commune » ; ce même accord d'Évian prévoyait une « augmentation significative » des expulsions d'étrangers par voie aérienne, et l'accord franco-britannique signé à Londres en 2010 prévoit « le retour forcé vers leurs pays d'origine d'un nombre significatif d'étrangers en situation irrégulière » ; enfin, les « contrôles juxtaposés » sur les territoires français et britannique – supposément réciproques mais qui, *in fine*, se font au détriment de la France – mis en place depuis le protocole additionnel de Sangatte de 2001 aboutissent à ce que ce soit la France qui, sur son territoire, traite les demandes d'asile déposées auprès des autorités britanniques.

La coopération italo-libyenne reste une coopération bilatérale, même si elle a l'assentiment de l'Union européenne<sup>521</sup>. L'externalisation de la frontière espagnole est, quant à elle, une véritable politique européenne à part entière et s'opère dans le cadre d'une coopération entre l'Union

---

<sup>515</sup> D. Duez, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 114.

<sup>516</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>517</sup> E. Blanchard, *Externaliser pour contourner le droit*, *Revue Projet*, vol. 1, n° 308, 2009, p. 64.

<sup>518</sup> *Ibidem*.

<sup>519</sup> *Ibid.*

<sup>520</sup> C. Ranieri, *L'Italie et la Libye ensemble contre les clandestins*, *Courrier international* 16 août 2004.

<sup>521</sup> « Otto Schilly [ancien ministre fédéral de l'Intérieur allemand] a précisé (...) qu'il s'agissait de créer "une institution européenne qui, hors des frontières de l'Europe, recevrait et examinerait les demandes d'asile". Cette institution serait ensuite chargée "de trouver un pays d'accueil – dans l'Union européenne ou dans un autre pays – pour les personnes dont le statut de réfugié a été reconnu". L'intention de l'Union européenne est claire : "externaliser" la gestion de l'immigration, présentée comme une menace pour le continent, et faire le ménage au sein des candidats au départ ». Cf. P. Falzon, *Immigration : l'offensive italienne*, *L'Humanité*, 18 août 2004 [<http://www.humanite.fr/node/310644>].

européenne et le Maroc, appelé « partenariat de mobilité ». Signé le 7 juin 2013 à Bruxelles, il présente de très grandes similitudes avec les accords d'Évian et de Londres signés par le Royaume-Uni et la France en 2009 et en 2010.

« Poursuivre la coopération dans le domaine de la réadmission dans l'intérêt mutuel des deux parties et le respect des obligations réciproques et existantes entre le Maroc et les États membres de l'Union européenne »<sup>522</sup>.

« (...) une mobilisation déterminée et solidaire de la France et du Royaume-Uni, dans un esprit de solidarité et de coopération relevant de l'intérêt commun »<sup>523</sup>.

« Reprendre les négociations entre l'Union européenne et le Maroc pour la conclusion d'un accord de réadmission équilibré (...) »<sup>524</sup>.

« Augmenter de manière significative le nombre de retours forcés d'étrangers en situation irrégulière et leur réintégration dans leurs pays d'origine ou de transit, notamment par le biais (...) d'échanges des bonnes pratiques et d'expertise, notamment par la négociation d'accords de réadmission »<sup>525</sup>.

« Soutenir les efforts menés par le Maroc et renforcer sa capacité sur les plans législatifs, institutionnels et opérationnels pour prévenir et lutter contre la migration irrégulière, les réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains »<sup>526</sup>.

« (...) la Partie britannique s'engage à :

- Acheter, livrer et installer le matériel de détection tel que défini par le Comité de pilotage conjoint.

- Financer la maintenance du matériel de détection.

- Former tout le personnel qui sera déployé et amené à utiliser le matériel de détection.

- Prendre en charge les coûts liés à l'utilisation du matériel de détection (...) »<sup>527</sup>.

« Renforcer l'échange d'informations, les capacités administratives et la coopération opérationnelle et technique en matière de gestion des frontières, de détection et démantèlement des réseaux de trafiquants de migrants et de criminalité transnationale organisée et de lutte contre l'immigration irrégulière »<sup>528</sup>.

« Systématiser la coordination opérationnelle dans la lutte contre les filières d'immigration clandestine, notamment l'échange d'information, la conduite d'opérations conjointes de police de part et d'autre de la Manche, et le travail conjoint en amont en Europe et dans les pays d'origine et de transit »<sup>529</sup>.

« Coopérer dans la mise en œuvre de campagnes d'information et de sensibilisation sur les risques et dangers de la migration irrégulière et de l'exploitation par des réseaux de traite des êtres humains notamment en promouvant le rôle de la société civile »<sup>530</sup>.

« Entreprendre des activités de prévention par des campagnes d'information, des

---

<sup>522</sup> Royaume du Maroc, Union européenne, Déclaration conjointe établissant un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres, 7 juin 2013, p. 7, § 12 [[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607\\_declaration\\_conjointe-maroc\\_eu\\_version\\_3\\_6\\_13\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_fr.pdf)].

<sup>523</sup> Déclaration franco-britannique sur l'immigration, à Évian le 6 juillet 2009, *Vie publique* [<http://discours.vie-publique.fr/notices/092002019.html>].

<sup>524</sup> Royaume du Maroc, Union européenne, op. cit., § 13.

<sup>525</sup> Déclaration franco-britannique sur l'immigration, à Évian le 6 juillet 2009, op. cit.

<sup>526</sup> Royaume du Maroc, Union européenne, op. cit., § 14.

<sup>527</sup> Arrangement administratif entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire de la République française et le ministre délégué chargé de l'Immigration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la frontière commune, 2 nov. 2010, § 5.

<sup>528</sup> Royaume du Maroc, Union européenne, op. cit., § 15.

<sup>529</sup> Déclaration franco-britannique sur l'immigration, à Évian le 6 juillet 2009, op. cit.

<sup>530</sup> Royaume du Maroc, Union européenne, op. cit., § 19.

programmes de réinsertion et des projets de renforcement des capacités, dans les principaux pays d'origine, pour dissuader les migrants clandestins potentiels de se lancer dans un voyage hasardeux à destination de l'Europe, en mettant l'accent pour commencer sur le Vietnam, l'Irak et l'Afghanistan »<sup>531</sup>.

En matière de délocalisation et de sous-traitance, l'externalisation européenne de l'Italie vers la Libye et de l'Espagne vers le Maroc ressemble en tout point à celle opérée du Royaume-Uni vers la France, la seule différence étant que, dans le second cas, elle s'opère entre deux États membres de l'Union européenne et non entre l'Union européenne et un État tiers.

Les troisième et quatrième logiques, d'après Emmanuel Blanchard, consistent à « privatiser », comme notamment les sanctions aux transporteurs, et à « déresponsabiliser », c'est-à-dire qu'« il est aujourd'hui impossible de savoir quelles sont les normes de droit qui devraient organiser certaines situations, et quelles instances pourraient être poursuivies en cas de non-respect de ces normes »<sup>532</sup>.

Concernant la privatisation, le Royaume-Uni avait déjà prévu dans son *Immigration Act* de 1971 d'obliger les transporteurs à faire quitter le Royaume-Uni les personnes qu'ils y auraient amenées et qui ne bénéficieraient pas d'une autorisation à ce titre<sup>533</sup> ; c'est par l'*Immigration (Carriers' Liability) Act* de 1987 que les transporteurs sont financièrement sanctionnés<sup>534</sup>. L'Union européenne a adopté cette démarche dans l'article 26 de la Convention de Schengen en 1990, précisant que les États membres s'engagent à adopter « des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent vers leur territoire des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis ». C'est ensuite la France qui sera à l'initiative de la directive 2001/51/CE harmonisant ces sanctions pécuniaires au niveau européen<sup>535</sup> (sans distinction concernant les transporteurs, qu'ils proviennent de l'espace Schengen ou non). Virginie Guiraudon affirme que « les tensions entre le Royaume-Uni et le pays à l'initiative de la directive, la France, n'ont eu cesse de croître depuis lors car certain nombre de demandeurs d'asile potentiels cherchent à atteindre le Royaume-Uni depuis la France, entre autres en empruntant l'Eurotunnel. Cette entreprise mais également les transporteurs routiers et les compagnies de ferries n'ont cessé de s'indigner des sanctions qu'ils doivent payer et, plus généralement, de la somme que représente leur rôle de "contrôleurs des frontières" »<sup>536</sup>.

Cette logique de la privatisation, inscrite dans une démarche d'externalisation, dans le cadre européen comme dans le cadre de la coopération franco-britannique, consiste essentiellement en une délégation de souveraineté en amont pour éviter d'affronter le problème en aval : elle « s'inscrit dans un souci d'empêcher l'accès de migrants indésirables au système de protection légale et au droit d'asile, qu'elle permet de transférer les coûts du contrôle migratoire aux agents privés, et qu'il est relativement aisé de surveiller l'application par les compagnies de leurs nouvelles responsabilités »<sup>537</sup>.

La privatisation dans le cadre de la coopération franco-britannique a atteint un niveau

---

<sup>531</sup> Arrangement administratif entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire de la République française et le ministre délégué chargé de l'Immigration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la frontière commune, 2 nov. 2010, § 5.

<sup>532</sup> E. Blanchard, op. cit., p. 65.

<sup>533</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, *Immigration Act 1971, Schedule 2 – Administrative Provisions as to Control on Entry etc., Part I – General Provisions, § 8 – Removal of persons refused leave to enter and illegal entrants.*

<sup>534</sup> G. Clayton, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, 2016, p. 176.

<sup>535</sup> V. Guiraudon, Logiques et pratiques de l'État délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 1, *Cultures et Conflits*, n° 45, 2002, p. 1.

<sup>536</sup> V. Guiraudon, op. cit., p. 1-2.

<sup>537</sup> Idem, p. 2.

extrême lors de l'année 2016, concernant l'annonce de la construction d'un mur en béton de chaque côté de la route menant au port de Calais, que la presse britannique a surnommé « la Grande Muraille de Calais »<sup>538</sup>. Le contrat de construction de ce mur, justifié par le fait que « les gens passent encore » alors que « nous [les Britanniques] avons déjà érigé des barrières », a été conclu avec des géants français de la construction, notamment Bouygues et Vinci (via sa filiale Soletanche Bachy), comme cela est précisé sur le *Tenders Electronic Daily*, le quotidien électronique des appels d'offres de l'Union européenne, pour une valeur totale hors taxes d'un peu plus de 675 millions d'euros<sup>539</sup>. Les travaux ont toutefois été interdits par le maire de Calais, Natacha Bouchart, qui expliquait que « des entraves » avaient été « observées au Code de l'urbanisme et de l'environnement », qu'« une chaussée a[va]it été réalisée sur des terrains appartenant à la municipalité, sans qu'aucune demande d'autorisation n'ait été déposée »<sup>540</sup>, et que « les habitants de Calais en [avaient] marre de voir des barrières et des barbelés partout »<sup>541</sup>. La préfecture du Pas-de-Calais a annoncé son intention de passer outre cette interdiction municipale<sup>542</sup>.

Une autre étape a été franchie dans la privatisation : le 21 mars 2009, le journal britannique *The Independent* publiait un article intitulé « Le Guantánamo de Calais », repris par l'hebdomadaire français *Courrier international*, faisant état de négociations entre la Royaume-Uni et la France à propos de la création d'un « nouveau centre pour immigrés clandestins sur les docks de Calais », les deux pays comptant « exploiter l'ambiguïté du statut légal de la "zone de contrôle" britannique créée en 2003 sur le port de Calais (...) pour surmonter les difficultés juridiques qui empêchent actuellement l'expulsion des demandeurs d'asile vers leurs pays d'origine ». La création de ce centre de détention aurait permis d'éviter l'imbroglio juridique entre les législations européennes et internationales qui empêchent ainsi les exilés d'être expulsés du territoire français. Pour *Courrier international*, il serait alors possible d'« établir un parallèle entre la création de ce centre doté d'un statut extraterritorial en territoire français et la prison de Guantánamo [sise en territoire cubain, sous juridiction américaine, mais dont l'"exterritorialité" lui a permis d'éviter pendant des années d'appliquer la justice ordinaire des États-Unis] ». Si la création de ce centre n'a pas vu le jour, le 14 juillet 2016, le *Home Office* britannique a publié une offre sur le site de l'Union européenne *Tenders Electronic Daily*, présentée par le site Internet *Calais Research* comme « le plus gros contrat de sécurité privée annoncé pour Calais »<sup>543</sup>. Estimé à 80 millions de livres sterling (soit approximativement 88 millions d'euros), il consisterait à proposer des postes pour « 40 agents de fouille assermentés, 24 heures par jour, 365 jours par an » pour la société Eurotunnel et les ports de Calais et Dunkerque. Les fonctions sont ainsi décrites : « Fouille de véhicules (de fret et de tourisme), fouille de personnes, détention et services d'escorte. Il est demandé au fournisseur de prévoir des équipes d'agents de fouille assermentés qui : fouilleront les véhicules en utilisant la

---

<sup>538</sup> I. Drury, Britain to build the 'Great Wall of Calais', *Daily Mail*, 6 sept. 2016 [<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3776897/Britain-build-Great-Wall-Calais-Taxpayers-pay-2million-13ft-high-one-mile-long-concrete-barrier-migrants-out.html>].

<sup>539</sup> Union européenne, *Tenders Electronic Daily*, « France-Calais: Marine installations », 2015/S 039-067485, 25 fév. 2015 [<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:67485-2015:TEXT:EN:HTML>].

<sup>540</sup> Ville de Calais, Communiqué de presse de Natacha Bouchart, maire de Calais, vice-présidente de la région Hauts-de-France, 3 oct. 2016.

<sup>541</sup> L. Dearden, Mayor's legal bid to stop UK building 'Great Wall of Calais' to stop refugees attempting to reach Britain fails, *The Independent*, 4 oct. 2016 [<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-great-wall-of-calais-jungle-motorway-migrants-asylum-seekers-wall-building-injunction-a7344411.html>].

<sup>542</sup> AFP, Mur « anti-migrants » à Calais : la préfecture passe outre l'interdiction de la mairie, *L'Express*, 3 oct. 2016 [[http://www.lexpress.fr/actualite/societe/migrants-a-calais-la-maire-interdit-les-travaux-du-mur-anti-intrusions\\_1837082.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/migrants-a-calais-la-maire-interdit-les-travaux-du-mur-anti-intrusions_1837082.html)].

<sup>543</sup> Home Office quietly advertises £80 million privatisation of Calais border security, *Calais Research*, 16 oct. 2016 [<https://calaisresearch.noblogs.org/post/2016/10/16/home-office-quietly-advertises-80-million-privatisation-of-calais-border-security/>].

technologie de détection ou en travaillant en collaboration avec un autre fournisseur contracté pour fournir des équipes de chiens de détection ; et des fonctions d'escorte qui peuvent requérir la détention d'un individu, pour une période qui est aussi courte que raisonnablement nécessaire et qui n'excède pas trois heures, en attendant l'arrivée d'un agent de la *Border Force* ou toute autre autorité à qui l'individu doit être livré »<sup>544</sup>.

L'offre n'a pas été pourvue à ce jour, mais elle témoigne du degré de privatisation dont les contrôles aux frontières et la détention des exilés à Calais font l'objet.

Enfin, concernant la « déresponsabilisation », il est effectivement très compliqué de savoir de quel régime juridique relèvent les exilés à la frontière, et notamment ceux qui sont placés en détention. Dans le cadre du Traité du Touquet, comme cela a été démontré, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ne sont pas applicables. La coopération franco-britannique ressemble également en cela à l'externalisation pratiquée par l'Union européenne, puisque, comme le souligne Marion Raffin, « un des points obscurs des projets d'externalisation de l'asile est de savoir sous quelle juridiction les États envisagent de placer les centres, puisque cela conditionne la détermination des normes juridiques applicables, tant en ce qui concerne la procédure de traitement de la demande d'asile que le régime de protection des droits de l'homme, ainsi que l'imputabilité de la responsabilité pour les violations des droits de l'homme qui pourraient être commises à l'intérieur de ces centres »<sup>545</sup>.

Dans un document intitulé « *Private freight searching and fingerprinting at Juxtaposed Controls* », l'*Immigration Law Practitioners' Association* questionne les problématiques de souveraineté dans le cadre des contrôles juxtaposés sur le territoire français et l'application des droits des exilés dans le cadre de pouvoirs de détention conférés à des opérateurs privés : « Quel État est souverain dans ces circonstances en ce qui concerne la peine la plus sévère que les États du Conseil de l'Europe sont autorisés à prononcer contre les individus – la détention ? (...) Selon les lois de quel État, de la France ou du Royaume-Uni, un individu pourrait-il alléguer une violation de ses droits conférés par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ? La justification donnée pour la détention consiste à dire que c'est aux fins du contrôle de l'immigration (...). Une telle détention, si elle est effectuée par un agent de l'immigration, semble être autorisée aux termes de l'article 3 du Traité, mais *qu'en est-il si la personne est détenue par un opérateur privé ?* »<sup>546</sup>

Successivement et cumulativement délocalisée, sous-traitée, privatisée et déresponsabilisée, la gestion de la frontière franco-britannique à Calais semble n'être devenue qu'un marché que les États ont confié aux entreprises privées, abandonnant l'idée d'une quelconque efficacité de la puissance publique et faisant davantage confiance à la concurrence pour y régler les problématiques qui s'y posent. Depuis les années 1980, l'externalisation de la frontière britannique que Calais a accueillie malgré elle sur son territoire a coûté des millions d'euros pour des résultats très discutables, si ce n'est celui d'avoir mis gravement en péril le droit fondamental d'asile : déjà celui de le trouver, mais aussi, plus grave, celui de le chercher.

---

<sup>544</sup> Union européenne, *Tenders Electronic Daily*, « *United Kingdom-London: Public security, law and order services* », 2016/S 134-241269, 14 juill. 2016 [<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:241269-2016:TEXT:EN:HTML&src=0>].

<sup>545</sup> M. Raffin, « L'externalisation du traitement de l'asile : délocalisation et restructuration du contrôle des frontières », in D. Lochak, *Mutations de l'État et protection des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2007, § 20 [<http://books.openedition.org/pupo/1390?lang=fr>].

<sup>546</sup> Immigration Law Practitioners' Association, Response: Consultation Document: Private freight searching and fingerprinting at Juxtaposed Controls, 28 juill. 2006, p. 5. [Nous soulignons.]

## CONCLUSION

La résolution de la crise de l'asile à laquelle Calais a fait face et continue de faire face en première ligne n'a manifestement pas été simplifiée par la politique britannique vis-à-vis de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration. Le fait que de nombreux exilés viennent à Calais dans l'unique but de traverser la Manche pour des questions familiales ou culturelles restera irrémédiable, tant que le Royaume-Uni répondra au spectre de l'« *asylum shopping* » par un « *law shopping* » européen qui lui permet de choisir, de manière tout à fait unilatérale, au gré de ses intérêts nationaux, quelles mesures européennes il souhaite mettre en œuvre. Cette différenciation, permise, tolérée et même promue par l'Union à l'égard d'un pays très convoité par les exilés désamorce toutes les règles visant à établir une politique harmonieuse et efficace en matière d'asile et d'immigration.

Si les textes européens ne sont pas parfaits, l'utilisation qu'en font les Britanniques consistant à vouloir profiter du « meilleur des deux mondes » neutralise voire fait périlcliter leurs effets. Car, dans les « deux mondes », il y en a un, celui de la politique britannique, qui est infiniment supérieur à l'autre, celui de la politique européenne. C'est bien la politique britannique qui bénéficie de la primauté et de l'unité, en théorie réservées au droit de l'Union européenne. Cela aboutit à des situations incongrues dans lesquelles c'est le Royaume-Uni qui vérifie *a priori* si la législation de l'Union européenne est compatible avec la sienne avant de savoir s'il l'adopte ou non. L'Union européenne s'est donc conçue, au gré de l'adoption des règles de Schengen et de Dublin, comme un terrain, un moyen, une possibilité offerte au Royaume-Uni de poursuivre sa politique nationale et même d'en marquer les règlements et directives de son empreinte.

C'est l'exception légitimée, reconnue, institutionnalisée norme, sans commune mesure avec la pratique existante de certains États membres de l'Union qui conçoivent déjà le régime d'asile européen commun non pas comme une fin, mais comme un moyen technique de la gestion des flux migratoires<sup>547</sup>, devenue une variable d'ajustement au service des politiques nationales. Les clauses d'*opt-in*, d'*opt-out* et d'*opt-back-in* se sont retournées contre l'Union européenne pour s'avérer être un piège dans laquelle elle s'est enfermée elle-même. Car si le mal réside en effet dans la sélectivité britannique, on verrait mal l'Union revenir sur un principe qu'elle a érigé elle-même à ce rang-là, au risque de voir le Royaume-Uni quitter purement et simplement la politique européenne d'asile et d'immigration – chose à laquelle ce dernier n'a pas d'intérêt non plus.

La question se pose différemment depuis quelques temps. Depuis le déclenchement de la procédure liée au retrait du Royaume-Uni de l'Union, l'avenir du règlement Dublin au Royaume-Uni est en sursis. La campagne du « *remain* » au Royaume-Uni, avec à sa tête le Premier ministre David Cameron, a donné des occasions de s'étonner. Érigé au statut d'argument de campagne par les militants de maintien du Royaume-Uni dans l'Union, le règlement Dublin ne s'appliquera théoriquement plus au Royaume-Uni et les États membres de l'Union n'auront plus aucune obligation d'accepter les transferts en provenance du territoire britannique. Sauf un. En effet, la question du *Brexit*, contrairement à ce qu'affirment certains dirigeants politiques français, n'aura aucune incidence sur les accords de coopération entre le Royaume-Uni et la France, et cette dernière sera encore liée par les obligations qu'elle a signées avec son voisin d'outre-Manche. Les accords signés entre les deux pays l'ont été en dehors de tout cadre européen, et d'après les éléments qu'offrent l'actualité, leur remise en question est loin d'être à l'ordre du jour. Bien au contraire, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait bien accélérer la spirale inflationniste et sécuritaire dans laquelle les deux pays se sont engagés depuis les années 1980. En

---

<sup>547</sup> M.-L. Basilien-Gainche, La norme et l'exception. L'effectivité en péril du droit d'asile en Europe, *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2013, éd. Panthéon-Assas, p. 30.

effet, dès lors que le *Brexit* sera effectif, comme précisé précédemment, le Royaume-Uni ne pourra plus bénéficier des avantages du règlement Dublin. Il pourrait alors très bien exiger de la France de nouvelles garanties et la signature d'un nouvel accord plus contraignant pour compenser la perte de ses avantages européens.

L'actualité semble donner raison à cette hypothèse. Alors qu'il affirmait en mars 2016 qu'en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union, « il y aura[it] des conséquences », notamment « sur la manière de gérer les situations en matière de migrations »<sup>548</sup>, François Hollande a révisé sa position quelques mois plus tard et affirmé que « remettre en cause l'accord du Touquet au prétexte que le Royaume-Uni a voté le *Brexit* et va donc engager des négociations pour sortir de l'Union européenne n'a pas de sens »<sup>549</sup>. Lorsqu'il n'était alors que candidat, Emmanuel Macron avait beaucoup fait parler en affirmant que « le jour où notre relation [franco-britannique] se délitera, les migrants ne seront déjà plus à Calais »<sup>550</sup>. Quatre mois avant son élection, Emmanuel Macron est considérablement revenu sur ses propos. L'agence de presse *Reuters* évoque ce revirement à la suite de sa rencontre avec Theresa May en février 2017 : « Il a plaidé pour une révision, "sans tout casser", des accords du Touquet (...). Pour le candidat du mouvement "En Marche !", il convient de "rééquilibrer la relation pour que, sur certains sujets, la contribution britannique soit revue à la hausse", notamment concernant Calais et Grande-Synthe (...) »<sup>551</sup>.

À chaque nouvel accord, c'est la contribution sécuritaire et financière britannique qui a été revue à la hausse. Peu après son entrée en fonctions, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb prit la décision d'envoyer plus de 150 policiers et gendarmes supplémentaires à Calais et a affirmé son intention d'expulser les personnes ne demandant pas l'asile ; c'est pourtant devenu impossible à Calais, car, comme l'explique *Le Monde*, « la structure a été fermée lorsque la jungle a été évacuée, en octobre 2016. Pour enregistrer un dossier, il faudrait pouvoir aller à Lille. Mais les forces de l'ordre arrêtent tous ceux qui s'approchent de la gare de Calais »<sup>552</sup>. Le ministre de l'Intérieur a annoncé vouloir faciliter les expulsions<sup>553</sup>, dans la continuité ce que prévoyaient les accords franco-britanniques des années 2010. Dernier exemple en date confirmant l'hypothèse d'un *statu quo* malgré la procédure de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la dernière entrevue entre le ministre de l'Intérieur français, Gérard Collomb, et son homologue britannique, Amber Rudd. Le communiqué de presse conjoint des deux ministres semble avoir sonné le glas d'un éventuel changement dans la politique franco-britannique concernant la gestion de la frontière à Calais : « S'agissant des questions migratoires, les ministres ont échangé à propos de la situation dans le nord de la France et des défis liés aux tentatives d'immigration irrégulière. Les ministres ont reconnu

---

<sup>548</sup> AFP, Reuters, Calais : Londres déblocuera 22 millions d'euros en 2016, *Les Échos*, 3 mars 2016 [[https://www.lesechos.fr/03/03/2016/lesechos.fr/021739867909\\_calais---londres-debloquera-22-millions-d-euros-en-2016.htm](https://www.lesechos.fr/03/03/2016/lesechos.fr/021739867909_calais---londres-debloquera-22-millions-d-euros-en-2016.htm)].

<sup>549</sup> AFP, *Brexit* : François Hollande exclut de remettre en cause les accords du Touquet, 29 juin 2016, [<http://www.france24.com/fr/20160629-france-royaume-uni-brexit-immigration-hollande-contre-remise-cause-accords-touquet>].

<sup>550</sup> C. Bauduin, Emmanuel Macron menace David Cameron d'autoriser le passage des migrants au Royaume-Uni en cas de *Brexit*, *Radio Télé Luxembourg*, 3 mars 2016 [<http://www.rtl.fr/actu/international/emmanuel-macron-menace-david-cameron-d-autoriser-le-passage-des-migrants-au-royaume-uni-en-cas-de-brexit-7782166924>].

<sup>551</sup> E. Jarry, S. Louet, E. Shirbon, « Une sortie est une sortie », dit Macron à Theresa May, *Reuters*, 21 févr. 2017 [<http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKBN1601K9>].

<sup>552</sup> M. Baumard, Le ministre de l'Intérieur envoie des policiers supplémentaires à Calais et adopte une ligne dure anti-migrants, *Le Monde*, 5 juin 2017 [[http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2017/06/05/le-ministre-de-l-interieur-envoie-des-policiers-supplementaires-a-calais-et-adopte-une-ligne-dure-anti-migrants\\_5139128\\_1654200.html](http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2017/06/05/le-ministre-de-l-interieur-envoie-des-policiers-supplementaires-a-calais-et-adopte-une-ligne-dure-anti-migrants_5139128_1654200.html)].

<sup>553</sup> J.-M. Leclerc, Clandestins : la France veut faciliter les expulsions, *Le Figaro*, 4 sept. 2017, [<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/09/04/01016-20170904ARTFIG00298-immigration-collomb-face-au-defi-des-expulsions.php>].

*l'importance de l'aide britannique en matière de renforcement des aménagements de sécurité dans les villes côtières du nord de la France et la nécessité de poursuivre leurs efforts dans la gestion conjointe de la frontière commune franco-britannique. Le Royaume-Uni et la France étudieront ensemble les moyens pour améliorer leur coopération avec les pays d'origine et de transit en Afrique et en Asie. Le ministre Gérard Collomb a par ailleurs visité le commissariat de police de Brixton, où il a pu constater le travail effectué par la Metropolitan Police. La ministre de l'Intérieur britannique, Amber Rudd, et le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, s'engagent à poursuivre une coopération étroite et constructive entre le Royaume-Uni et la France sur ces sujets et à préparer ensemble le Sommet franco-britannique qui se tiendra en janvier 2018 »<sup>554</sup>.*

L'Union européenne, de son côté, poursuit ses négociations avec le Royaume-Uni et la préparation du règlement Dublin IV. Il ne lui reste donc plus que quelques mois pour pouvoir dénoncer les accords franco-britanniques relatifs à la gestion de la frontière à Calais. Après cela, le Royaume-Uni étant sorti et le règlement Dublin IV adopté, elle n'aura plus vraiment les moyens de le faire. Toutefois, il n'est pas certain que le Royaume-Uni et la France se rendent compte de la différence.

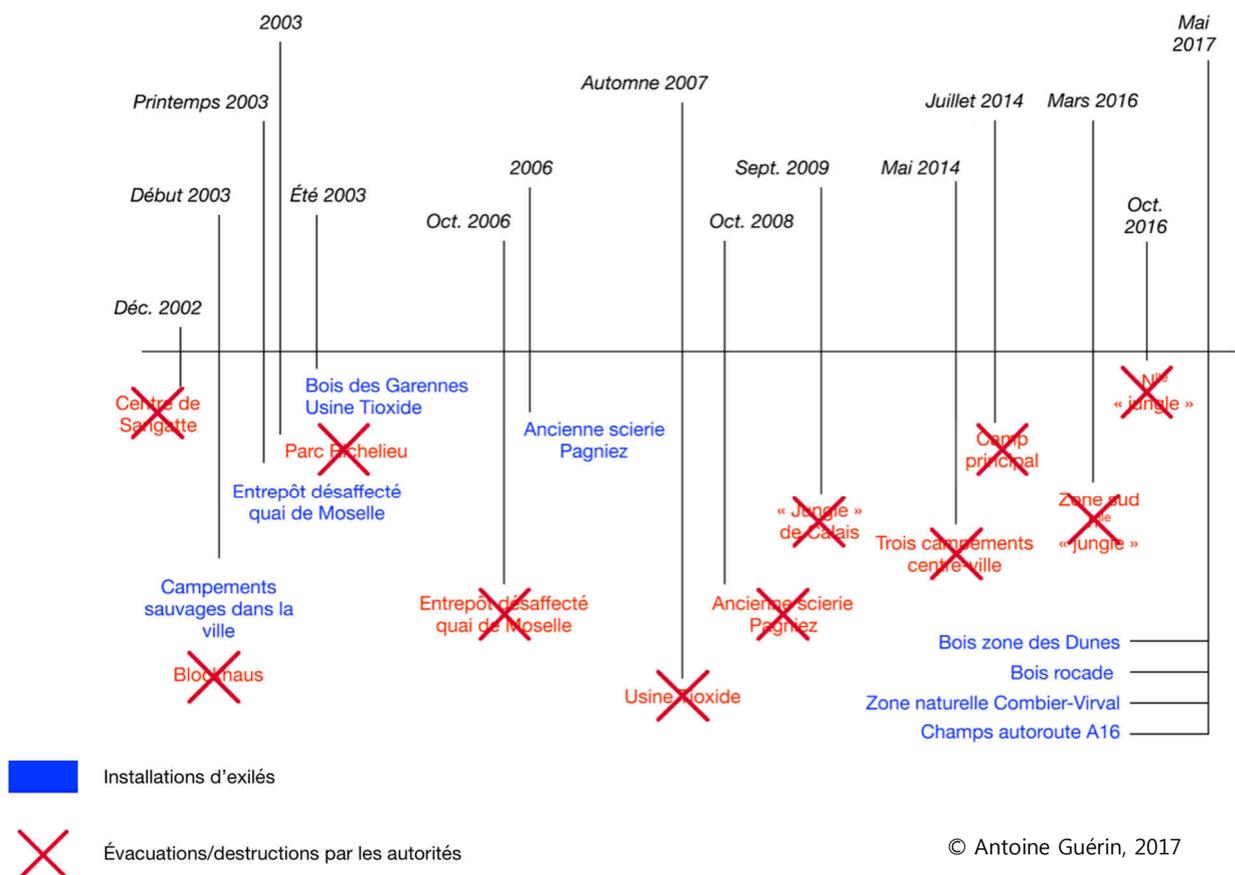
---

<sup>554</sup> Ministère de l'Intérieur, Communiqué de presse conjoint entre le ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni, Amber Rudd, et le ministre d'État, ministre de l'Intérieur français, Gérard Collomb, 16 nov. 2017 [<https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Deplacement-du-ministre-de-l-Interieur-a-Londres>]. [Nous soulignons.]

## ANNEXES

## ANNEXE N° 1

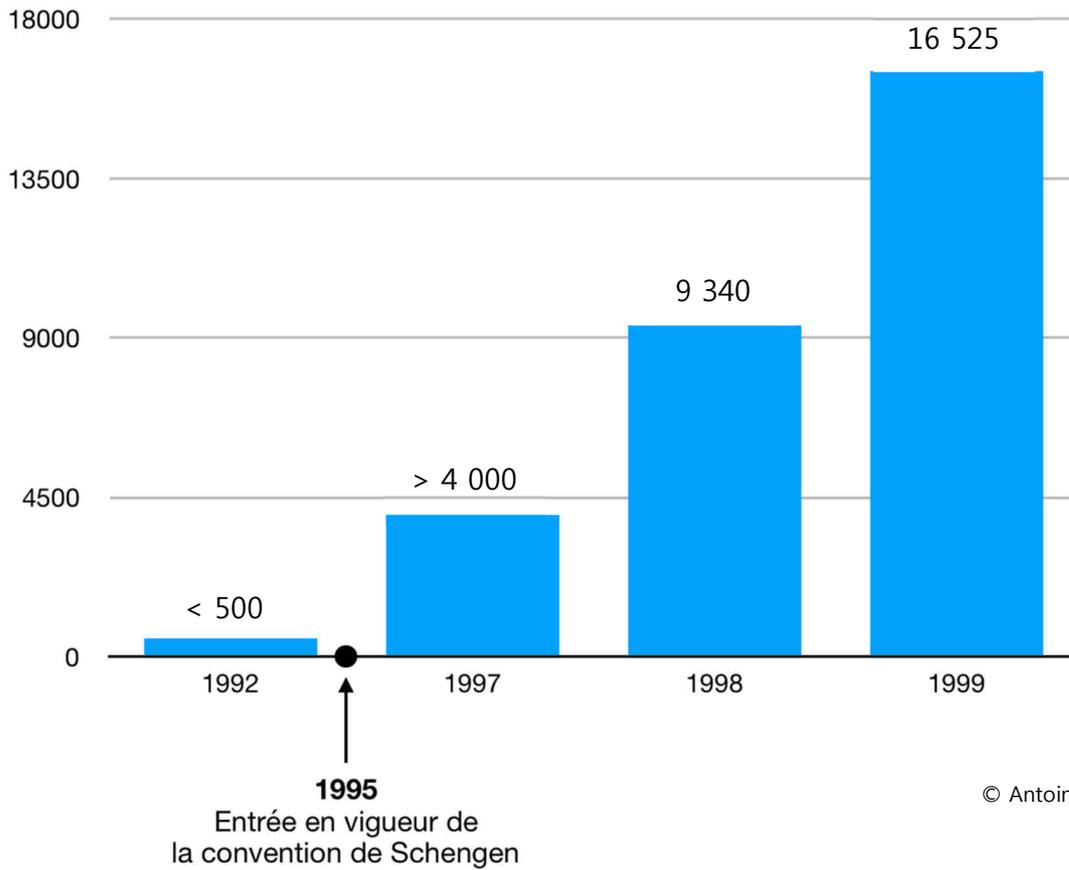
Installations/évacuations : chronologie de la situation migratoire à Calais depuis la fermeture du centre de Sangatte en 2002<sup>555</sup>



<sup>555</sup> E. Bastié, L'afflux de migrants à Calais : retour sur 15 ans d'impuissance publique, *Le Figaro*, 4 sept. 2014 [http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/09/04/01016-20140904ARTFIG00169-l-afflux-de-migrants-a-calais-retour-sur-15-ans-d-impuissance-publique.php] ; CFDA, *La loi des « jungles »*, sept. 2008, p. 42 ; K. Akoka, O. Clochard, Dans la jungle des villes, *Vacarme*, n° 48, 2009, p. 89 ; J.-B. François, Nouvelles évacuations de camps de migrants, à Calais, *La Croix*, 28 mai 2014 [http://www.la-croix.com/Actualite/France/Nouvelles-evacuations-de-camps-de-migrants-a-Calais-2014-05-28-1157518] ; É. Turpin, La police évacue le principal camp de migrants à Calais, *France Bleu*, 2 juill. 2014 [https://www.francebleu.fr/infos/societe/la-police-evacue-le-principal-camp-de-migrants-calais-1404281011] ; AFP, Calais : le démantèlement de la zone sud de la « jungle » est terminé, *Le Monde*, 16 mars 2016 [http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/03/16/calais-le-demantèlement-de-la-zone-sud-de-la-jungle-est-terminé\_4884090\_1654200.html] et C. Vergne, Les derniers abris du camp de Calais ont été détruits, *Le Figaro*, 31 oct. 2016 [http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/10/31/01016-20161031ARTFIG00205-les-derniers-abris-du-camp-de-calais-ont-ete-detruits.php].

ANNEXE N° 2

Nombre d'entrées clandestines au Royaume-Uni en 1992, 1997, 1998 et 1999<sup>556</sup>



<sup>556</sup> Haute Cour de justice (Royaume-Uni), Cour administrative, 22 févr. 2002, *International Transport Roth GmbH and others v. Secretary of State for Home Department*, § 5, [2002] EWCA Civ 158.

ANNEXE N° 3

Participation du Royaume-Uni aux différentes mesures faisant partie intégrante de l'acquis Schengen

Législation européenne « acquis Schengen »	<i>Opt-in</i> du Royaume-Uni
• Libre circulation des personnes	
<b>Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985</b>	✗ Non
• Coopération policière	
<b>Règlement (CE) 767/2008</b> – système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)	✓ Oui
<b>Règlement (CE) 2007/2004</b> – création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne	✓ Oui
<b>Règlement (CE) 2252/2004</b> – normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres	✓ Oui

© Antoine Guérin, 2017

ANNEXE N° 4

Participation du Royaume-Uni aux mesures européennes relatives à la migration illégale

Législation européenne	<i>Opt-in</i> du Royaume-Uni
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Migration illégale</b></li> </ul>	
<b>Directive 2004/82/CE</b> – obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers	✓ Oui
<b>Directive 2008/115/CE</b> – normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier	✗ Non
<b>Directive 2009/52/CE</b> – normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier	✗ Non
<b>Directive 2011/36/UE</b> – prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes	✓ Oui

© Antoine Guérin, 2017

## ANNEXE N° 5

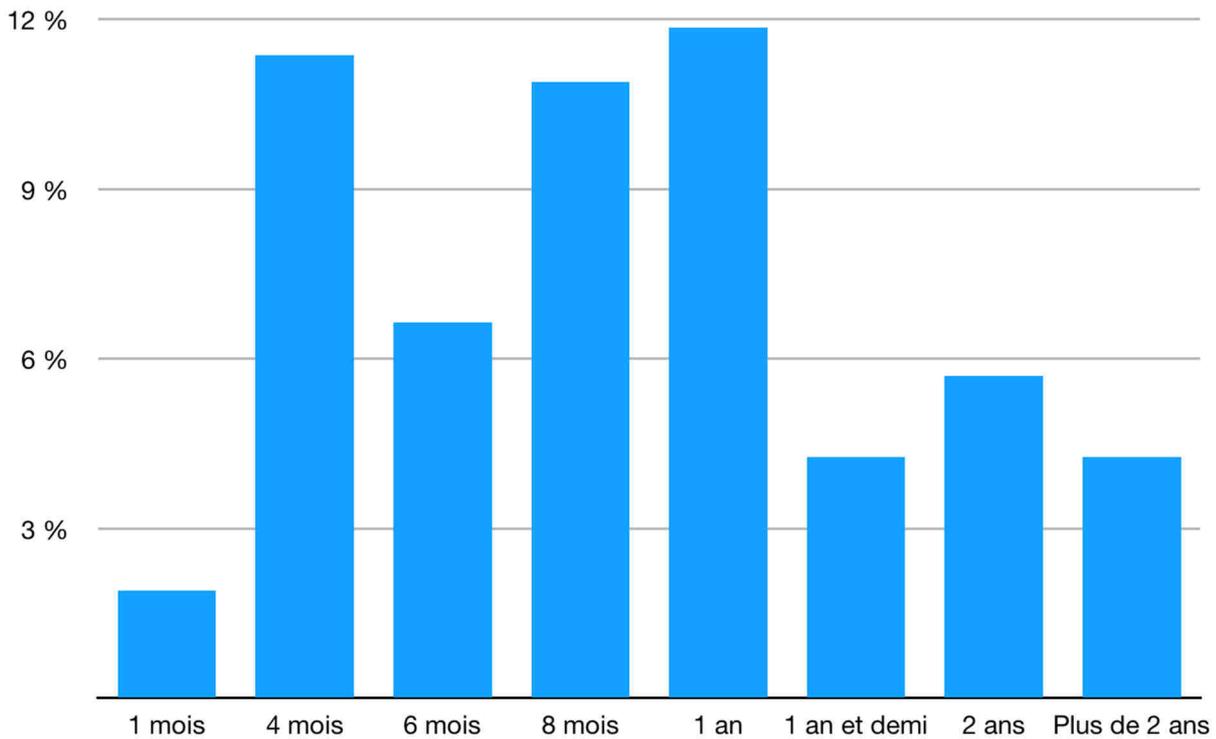
## Participation du Royaume-Uni aux mesures européennes relatives à la migration légale

Législation européenne	<i>Opt-in</i> du Royaume-Uni
• Migration légale	
<b>Directive 2003/86/CE</b> – droit au regroupement familial	X Non
<b>Directive 2003/109/CE</b> – statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée	X Non
<b>Directive 2004/114/CE</b> – conditions d’admission des ressortissants de pays tiers à des fins d’études, d’échange d’élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat	X Non
<b>Directive 2005/71/CE</b> – procédure d’admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique	X Non
<b>Directive 2009/50/CE</b> – conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi hautement qualifié	X Non
<b>Directive 2011/98/UE</b> – procédure de demande unique en vue de la délivrance d’un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d’un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre	X Non
<b>Directive 2014/66/UE</b> – conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d’un transfert temporaire intragroupe	X Non
<b>Directive 2014/36/UE</b> – conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi en tant que travailleur saisonnier	X Non

© Antoine Guérin, 2017

ANNEXE N° 6

Réponses à la question posée aux exilés de Calais en janvier 2017 : « Depuis combien de temps êtes-vous en Europe ? »<sup>557</sup>



© Antoine Guérin, 2017

<sup>557</sup> *Refugee Rights Data Project, Six mois plus tard – La situation des enfants et des jeunes adultes dans le nord de la France suite à la démolition du camp de Calais, 2017, p. 6* [[http://refugeerights.org.uk/wp-content/uploads/2017/04/RRDP\\_SixMoisPlusTard.pdf](http://refugeerights.org.uk/wp-content/uploads/2017/04/RRDP_SixMoisPlusTard.pdf)].

## ANNEXE N° 7

## Participation du Royaume-Uni aux mesures européennes relatives à l'asile

Législation européenne	<i>Opt-in</i> du Royaume-Uni
• Asile	
<b>Règlement (CE) 2725/2000</b> – création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin	✓ Oui
<b>Règlement (UE) 604/2013</b> – 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)	✓ Oui
<b>Directive 2001/55/CE</b> – normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil	✓ Oui
<b>Directive 2003/9/CE</b> – relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres	✓ Oui
<b>Directive 2005/85/CE</b> – relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres	✓ Oui
<b>Directive 2011/95/UE</b> – concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)	✗ Non
<b>Directive 2013/32/UE</b> – relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)	✗ Non
<b>Directive 2013/33/UE</b> – établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)	✗ Non

© Antoine Guérin, 2017

## ANNEXE N° 8

Demandeurs d'asile transférés par (outgoing transfers) et vers (incoming transfers) l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Royaume-Uni en 2014 au titre du règlement Dublin : comparaison<sup>558</sup>

	Demandeurs d'asile transférés par l'État membre vers un autre État membre	Demandeurs d'asile transférés vers l'État membre par un autre État membre
 Allemagne	2 887	1 768
 France	470	1 725
 Grèce	713	2
 Italie	7	2 228
 Royaume-Uni	252	69

© Antoine Guérin, 2017

*Nota* : le chiffre très faible concernant les demandeurs d'asile transférés vers la Grèce en 2014 s'explique par les recommandations faites par la Cour EDH à l'occasion de son arrêt *MSS c/ Belgique et Grèce*, rendu en 2011, dans lequel elle s'oppose à l'automatisme du règlement Dublin si les conditions d'accueil individuel des demandeurs d'asile sont susceptibles de ne pas être remplies. Jusqu'en 2011, la Grèce était un des États membres de l'Union recevant le plus de transferts de demandeurs d'asile<sup>559</sup>. Le 8 décembre 2016, la Commission européenne publia une recommandation adressée aux États membres à ce sujet, permettant la reprise progressive des transferts vers la Grèce<sup>560</sup>.

<sup>558</sup> Eurostat, Incoming 'Dublin' transfers by submitting country (PARTNER), legal provision and duration of transfer, 7 juill. 2017 [[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_dubti&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubti&lang=en)] et Eurostat, Outgoing 'Dublin' transfers by receiving country (PARTNER), legal provision and duration of transfer, 7 juill. 2017 [[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_dubto&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubto&lang=en)].

<sup>559</sup> M.-L. Seeberg, M. Takle, All European countries are not the same! The Dublin regulation and onward migration in Europe, *Norwegian Social Research, Oslo and Akershus University College*, rapport n° 12/15, déc. 2015, p. 79.

<sup>560</sup> Commission européenne, Recommandation adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) 604/2013, C(2016) 8525 final, 8 déc. 2016 [[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2017/01-12/COM\\_C\(2016\)8525\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2017/01-12/COM_C(2016)8525_FR.pdf)].

ANNEXE N° 9

Avis du service juridique du Conseil de l'Union européenne du 23 décembre 1997,  
« Objet : interprétation de l'article 7, paragraphe 2 de la convention de Dublin », n° 13532/97

UNION EUROPEENNE  
LE CONSEIL

Bruxelles, le 23 décembre 1997

13532/97

LIMITE

JUR418  
ASIM 252

**AVIS DU SERVICE JURIDIQUE**

Objet : Interprétation de l'article 7, paragraphe 2 de la convention de Dublin

- document n° 12611/97 ASIM 231

1. Lors de sa réunion en date du 12 décembre 1997, le Groupe "Asile" a demandé un avis au Service juridique du Conseil sur l'interprétation qu'il convient de donner à la convention de Dublin du 15 juin 1990, relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes,<sup>(1)</sup> dans l'hypothèse faisant l'objet des discussions, telle qu'une délégation l'a évoquée dans sa note citée en objet.
2. Il s'agit en l'espèce du cas de figure où une personne est passée par la zone de transit de l'aéroport d'un Etat membre sans être munie d'un visa de transit aéroportuaire, alors que la législation de cet Etat membre lui imposait une telle obligation. Or, la personne continue son voyage vers un autre Etat membre, sans être munie non plus d'un visa lui permettant d'entrer sur le territoire de ce dernier Etat membre. Une fois arrivée dans cet Etat membre de destination, elle présente une demande d'asile.

---

(1) JOCE n° C 254 du 19 août 1997, p. 1.

3. L'article 7, paragraphe 2 de la convention de Dublin se lit comme suit:

"Jusqu'à ce que l'entrée en vigueur d'un accord soit intervenue entre les Etats membres au sujet des modalités de franchissement des frontières extérieures, l'Etat membre qui autorise un transit sans visa par la zone de transit de ses aéroports n'est pas considéré comme responsable du contrôle de l'entrée à l'égard des voyageurs qui ne sortent pas de la zone de transit."

4. Selon une délégation, il résulterait *a contrario* de cette disposition, que dans le cas où l'Etat membre de transit imposerait une obligation de visa de transit aéroportuaire (il ne s'agit donc pas d'une autorisation de transit sans visa), on doit considérer cet Etat membre comme "responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire des Etats membres", aux termes de l'article 7, paragraphe 1 de la convention. S'agissant en outre du non-respect de l'obligation de visa de transit aéroportuaire, cette même délégation estime encore que l'on se trouverait en présence d'un cas où le demandeur aurait "franchi irrégulièrement... la frontière d'un Etat membre par lequel il peut être prouvé qu'il est entré", aux termes de l'article 6, premier alinéa.
5. Le Service juridique rappelle, à titre liminaire, qu'il est nécessaire d'interpréter les dispositions de la convention de Dublin conformément aux règles de droit international public, telles que codifiées par la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. L'article 31 de la convention de Vienne se lit comme suit:

" *Règle générale d'interprétation*

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.
2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:
  - a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
  - b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.
3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:
  - a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
  - b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
  - c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était

l'intention des parties."

Il est donc nécessaire d'interpréter les termes de la convention de Dublin suivant leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention, en tenant compte également d'éventuelles règles pertinentes prévues dans d'autres instruments juridiques applicables entre les Etats membres.

6. Quant à l'objet et au but de la convention de Dublin, il ressort notamment des troisième et quatrième alinéas de son préambule, que cette convention constitue une mesure d'accompagnement nécessaire pour permettre la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures, conformément à l'article 7 A, deuxième alinéa du traité instituant la Communauté européenne. Tel est également le cas du projet de convention relative au franchissement des frontières extérieures des Etats membres, qui est "étroitement lié" à la convention de Dublin, selon la déclaration n° 6 inscrite au procès-verbal de la conférence des ministres chargés de l'immigration, lors de la signature de cette convention.<sup>(2)</sup>
7. Il est constant que la convention de Dublin ne règle pas spécifiquement le cas de figure où une personne est passée par la zone de transit de l'aéroport d'un Etat membre sans avoir respecté l'obligation, telle que prévue par la législation de cet Etat membre, d'être munie d'un visa de transit aéroportuaire. La question qui se pose est donc celle de savoir si cela constitue une "entrée de l'étranger sur le territoire des Etats membres" qui "a franchi irrégulièrement ... la frontière d'un Etat membre", aux termes des articles 7 et 6 respectivement de la convention.
8. Les expressions "franchissement de la frontière" et "entrée sur le territoire des Etats membres" ne figurent pas en tant que telles parmi les définitions à l'article premier de la convention. Cependant, l'article premier, paragraphe 1 f) définit le "visa d'entrée" comme "autorisation ou décision d'un Etat membre en vue de permettre l'entrée d'un étranger sur son territoire"<sup>(3)</sup>. L'article premier, paragraphe 1 g) définit le "visa de transit" comme "autorisation ou décision d'un Etat membre en vue de permettre le transit d'un étranger sur son territoire ou dans la zone de transit d'un port ou d'un aéroport".
9. Cela indique que la zone de transit ne fait pas partie du territoire des Etats membres, aux fins de la convention de Dublin. Mais en l'absence d'autres précisions à cet égard dans la convention, il est nécessaire de vérifier que les expressions en cause sont ordinairement entendues dans le même sens dans les législations et les pratiques administratives des Etats membres en matière d'asile et d'immigration, ainsi que dans d'autres instruments applicables entre eux en la matière.
10. Il convient de rappeler à cet égard que selon l'article 3 d) du traité CE:

---

(2) Document n° 4464/1/95 REV 1 CIREA 3, p. 32.

(3) C'est nous qui soulignons *passim*.

"l'action de la Communauté comporte ... des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C."

L'article 100 C, paragraphe 1 du traité CE dispose que:

"Le Conseil ... détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres."

11. Or, le Conseil a exclu le visa de transit aéroportuaire du champ d'application du règlement (CE) n° 2317/95 du 25 septembre 1995, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres.<sup>(4)</sup> Aussi le Conseil a-t-il adopté une action commune, le 4 mars 1996, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime de transit aéroportuaire (96/197/JAI).<sup>(5)</sup> L'article 3 de cette action commune prévoit, par exception au principe de libre transit posé par l'annexe 9, chapitre 5 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, que les ressortissants des dix pays qui figurent à l'annexe de l'action commune doivent être munis d'un visa de transit aéroportuaire lors de leur passage par la zone internationale des aéroports des Etats membres, à moins qu'ils ne soient déjà munis d'un visa d'entrée ou de transit dans l'Etat membre en question.
12. Le Conseil n'a pas manqué non plus de préciser au cinquième considérant de cette action commune relative au régime de transit aéroportuaire, que:

"cette question ne concerne pas les visas exigés lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres et ne relève donc pas de l'article 100 C paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne."

Le Conseil a donc clairement pris position sur le fait que le passage par la zone de transit de l'aéroport d'un Etat membre ne relève pas du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, aux fins de l'entrée et de la circulation des personnes dans le marché intérieur. En effet, le visa de transit aéroportuaire ne permet pas au titulaire de franchir le point de contrôle d'immigration à la frontière de l'Etat de transit, en vue d'entrer sur le territoire de cet Etat.

13. Ainsi, l'Instruction consulaire commune des Etats parties aux accords de Schengen définit le visa de transit aéroportuaire comme suit:

"Visa permettant à l'étranger spécifiquement soumis à cette exigence, de passer par la zone internationale de transit d'un aéroport et ce, sans accéder au territoire national du pays concerné, lors d'une escale ou d'un transfert entre deux tronçons

---

(4) JOCE n° L 234 du 3 octobre 1995, p. 1.

(5) JOCE n° L 63 du 13 mars 1996, p. 8.

d'un vol international".<sup>(6)</sup>

Dès lors, le visa de transit aéroportuaire comporte, entre autres, une mention qu'il "ne permet pas l'entrée en [l'Etat de transit]". Or, normalement les services d'immigration de l'Etat de transit ne contrôlent pas le respect de l'obligation de visa de transit aéroportuaire. Cette tâche incombe surtout aux compagnies aériennes, qui peuvent se voir infliger des sanctions (amendes) en cas d'infraction.

- 
- (6) Partie I, point 2.1.1, premier alinéa de l'Instruction consulaire commune. De même, la législation britannique en matière de visa de transit aéroportuaire est applicable aux personnes qui passent par la zone de transit sans pour autant entrer sur le territoire national ("who on arrival in the United Kingdom pass through to another country or territory without entering the United Kingdom"); section I A (I) de l'Immigration (Carriers' Liability) Act 1987. Cf. section II (I) de l'Immigration Act 1971, qui prévoit qu'une personne qui arrive au Royaume-Uni par navire ou par avion n'est pas censée être entrée sur le territoire national, aussi longtemps qu'elle reste dans la zone de transit du port ou de l'aéroport:

"A person arriving in the United Kingdom by ship or aircraft shall for purposes of this Act be deemed not to enter the United Kingdom unless and until he disembarks, and on disembarkation at a port shall further be deemed not to enter the United Kingdom so long as he remains in such area (if any) at the port as may be approved for this purpose by an immigration officer".

Les aéroports sont inclus dans la définition de "port": *ibidem*, section 33 (I).

14. Compte tenu de tous ces éléments, on doit conclure que le passage d'une personne par la zone internationale de l'aéroport d'un Etat membre ne constitue ni un franchissement de la frontière de cet Etat, ni une entrée sur son territoire aux fins des articles 6 et 7 respectivement de la convention de Dublin. L'importance de l'article 7, paragraphe 2 ressort, d'une part, de son premier membre de phrase, en rappelant que le libre passage par la zone de transit d'un aéroport sera affecté par un accord entre les Etats membres au sujet des modalités de franchissement des frontières extérieures.<sup>(7)</sup> D'autre part, il convient de comprendre le paragraphe 2 de l'article 7 en relation avec le paragraphe 3 suivant, qui constitue une exception à la règle générale: même si la personne concernée n'a pas franchi les frontières de l'Etat membre de transit et n'a donc pas été soumise à ses contrôles frontaliers, cet Etat membre est néanmoins responsable de l'examen d'une demande d'asile lorsqu'elle est présentée lors du transit.
15. Il convient de noter enfin que la dernière phrase de l'article 7, paragraphe 1 ne laisse aucune ambiguïté, en indiquant de façon positive, après avoir fait exception au critère de responsabilité précédemment énoncé, que: "Dans ce cas, ce dernier Etat est responsable de l'examen de la demande d'asile." Toutes les autres exceptions de responsabilité, telles que prévues à l'article 5, paragraphe 2 a), b) et c), l'article 5, paragraphe 3 c) et l'article 6, deuxième alinéa, comportent également une telle mention.
16. Dans ces circonstances, il serait contraire à la sécurité juridique de prétendre qu'il résulterait implicitement de l'article 7, paragraphe 2, par une interprétation *a contrario* de cette disposition, que la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incomberait à l'Etat membre de transit, en raison de la seule circonstance que le demandeur d'asile n'ait pas respecté l'obligation d'être muni d'un visa de transit aéroportuaire lors de son passage par la zone de transit de l'aéroport.
17. En conclusion, le Service juridique est d'avis que la convention de Dublin doit être interprétée en ce sens qu'aux fins de la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres, on ne saurait tenir compte du fait que le demandeur d'asile n'ait pas respecté une obligation d'être muni d'un visa de transit aéroportuaire lors de son passage par la zone de transit de l'aéroport d'un Etat membre.

---

(7) Pour permettre la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures, il est nécessaire de contrôler les passagers d'un vol en provenance d'un Etat tiers avant qu'ils n'embarquent sur un vol intérieur: cf. article 6, paragraphe 1 du projet de convention relative au franchissement par les personnes des frontières extérieures des Etats membres (doc. 12092/6/95 REV 6 ASIM 326) et article 4, paragraphe 1 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

ANNEXE N° 10

Dignity or Exploitation, the choice is in your hands : document distribué par l'OMI aux exilés présents dans le centre de Sangatte lors de l'année 2001<sup>561</sup>

Page 1

**DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands**

Irregular migration is an open door to exploitation, precarity and failure. Find out more about your dignified and realistic options. Talk to the IOM representatives at the reception centre in Sangatte.

OMI  
OFFICE DES MIGRATIONS  
INTERNATIONALES  
REPUBLIQUE FRANÇAISE

International Organization for Migration

Page 3

**DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands**

**2) TRAVELLING ILLEGALLY TO THE UNITED KINGDOM (UK) IS DIFFICULT AND DANGEROUS**

**Tight security**

- The Eurotunnel area is protected by two barbed wire fences.
- Thousands of lorry checks are made at the tunnel and at Calais harbor.
- There are many police and soldiers patrolling the area.

As a result, during 2001 around 5,000 illegal migrants have been stopped each month at the Eurotunnel site and Calais harbor.

**Real dangers**

- The barbed wire is razor wire. It contains thousands of metal blades. These can cause you deep injuries.
- The railway is electrified. It carries 25,000 volts. If you get too close, you risk electrocution.
- Hiding under a lorry, you can be crushed or choked to death.
- Jumping onto a moving train, you can be maimed or killed.
- The Wind-speeds in the tunnel reach 200-mph. You can be blown off the train.

Page 2

**DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands**

It is likely that you had a long, difficult and expensive voyage to Sangatte. But before you decide on your next step, you should think carefully.

Please consider the following.

**1) YOUR CURRENT SITUATION IN FRANCE**

You are currently a resident of the Sangatte reception centre which is managed by the French Red Cross. This centre was set up by the French Government in order to provide short-term humanitarian assistance to irregular migrants like yourself. However, this situation is and can only be a temporary and precarious one.

Page 4

**DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands**

By June 2001, at least four migrants had died and dozens more had been seriously injured while attempting to cross the Channel illegally. Last year, 58 Chinese nationals were found dead in a lorry at Dover.

**3) ASYLUM PROCEDURES IN THE UK**

There are many rumours about the asylum system in the UK. These are the facts :

**High refusal rates**

Of all asylum decisions taken in the UK in the first 4 months of 2001, less than one in four was a grant of asylum or exceptional leave.

**Faster decisions**

The UK authorities are now taking asylum decisions much faster. If your claim can be decided quickly, you may be sent to Oakington Reception Centre for a decision in about seven days.

**Limited support**

The UK government does not automatically provide asylum seekers with a house and money.

If you obtain support, you have no right to choose where you live. Most authorised accommodation is hundreds of miles from London.

<sup>561</sup> GISTI, *Dignity or Exploitation, the choice is in your hands*, 2 juin 2015 [http://www.gisti.org/spip.php?article644].

## DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands

The authorities meet your essential living costs mainly with vouchers - not money. The vouchers can only be used in certain places. The value of the vouchers is modest compared to the cost of living in the UK and is just sufficient to cover day-to-day needs.

For single asylum seekers, accommodation and voucher support is taken away when a decision has been made on their application and any appeal determined.

### Illegal working

Some people think that asylum seekers have an automatic right to work in the UK. That is not true. Employers face prosecution if they are caught employing illegal workers. If you work illegally you open yourself to exploitation.

### Many enforced returns

There are plans to enforce the return of up to 30,000 failed asylum seekers and their families from the UK this year. The authorities have also introduced faster procedures for returning other people who have no right to stay.

### Detention

It is becoming more difficult to disappear if your asylum claim fails. The authorities are detaining large numbers of failed asylum seekers for their enforced return.



## DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands

### 4) POOR LONG-TERM PROSPECTS FOR THOSE MAKING UNFOUNDED ASYLUM CLAIMS

The long-term prospects for remaining illegally in the UK are not good.

#### Poor prospects for regularising your stay

If you live in the UK illegally for many years, this does not automatically entitle you to regular residence. And with the Immigration Service recruiting many more enforcement officers and creating more arrest teams, the chances of remaining undetected are getting slimmer.

#### Poor prospects for reuniting with your family

Family reunification in the UK is only considered for the relatives of people whose stay has been regularised.

#### Danger of being exploited

If you stay in the UK illegally, you run the risk of being exploited. This could take the form of low wages for illegal working, high costs for rent and services, forced prostitution, forced labour, debt bondage, domestic slavery and begging.



## DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands

People who exploit you have a simple and powerful weapon against you: they can tell the authorities that you are in the UK illegally.

The people who exploit you are often the ones who arrange your travel. These traffickers are organised criminals with profit as their only motivation. They are prepared to use threats and violence - against you or your family.

There is a better choice.

### 5) IF YOU WISH TO GO HOME, IOM CAN ASSIST YOU IN COOPERATION WITH FRENCH OMI

If you wish to go home, the International Organization for Migration (IOM) can help you through its Assisted Voluntary Return (AVR) Programme. This is an IOM service available to asylum seekers, denied asylum seekers and other migrants living or stranded in transit or host countries, who are willing to go back voluntarily to their country of origin.

What are its advantages?

- There will be no stigma; you will not be barred from applying to travel to the UK in the future as a regular migrant under immigration rules;
- You will benefit from professional counseling on further options;
- You will be provided with some small financial assistance;
- You will return under dignified conditions;
- You will have a free, guaranteed safe return to your home country.

What exactly can IOM do for you?

- Help you make an application (check for completeness; collect and fill in missing information);
- Help with the travel documents you need;
- Make travel arrangements and book the flights;
- Arrange for transportation from Sangatte to departure airport;
- Assist with airport clearance and general care of you prior to flight;
- Give you a modest amount of money on departure against signed receipt through the French Office des Migrations Internationales.

## DIGNITY OR EXPLOITATION, the choice is in your hands

If you would like to discuss going back to your country of origin, you can contact the IOM representatives in the Red Cross Shelter at Sangatte. They will provide you with details on the benefits of voluntary return as well as an application form and procedures to be followed.

The International Organization for Migrations is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society.

As a 50-year-old intergovernmental body, independent and neutral, IOM has helped more than 12 million migrants in more than 100 countries.

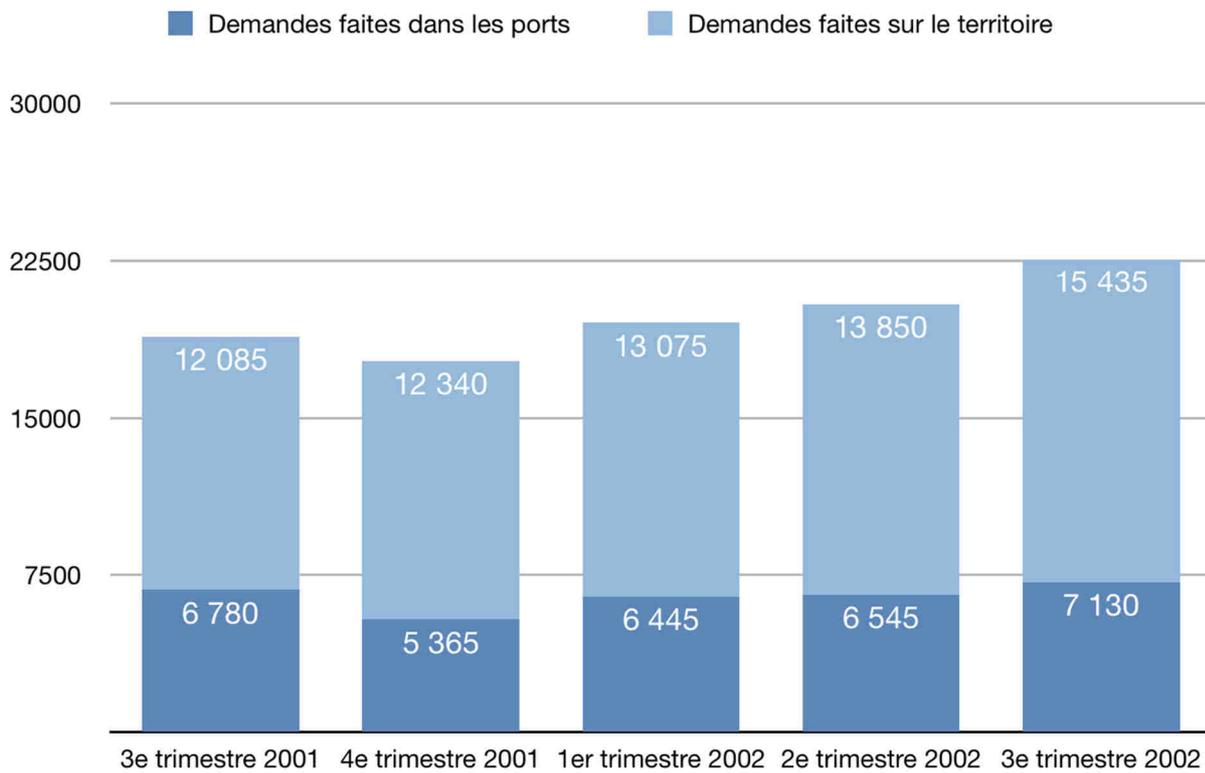


Think well  
Choose wisely  
The decision is in your hands



ANNEXE N° 11

Nombre de demandes d'asile déposées dans les ports et sur le territoire au Royaume-Uni entre le troisième trimestre de 2001 et le troisième trimestre de 2002<sup>562</sup>

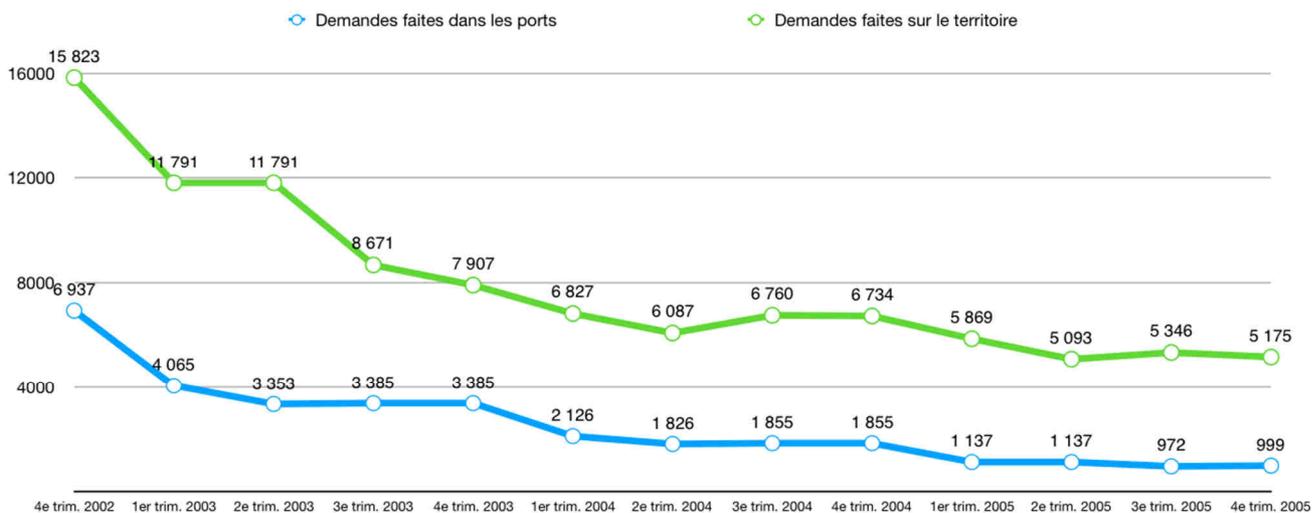


© Antoine Guérin, 2017

<sup>562</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, *Asylum Statistics: 3rd Quarter 2002 – United Kingdom, 2002*, p. 13.

ANNEXE N° 12

NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE DEPOSEES DANS LES PORTS ET SUR LE TERRITOIRE AU ROYAUME-UNI ENTRE LE TROISIEME TRIMESTRE DE 2002 ET LE QUATRIEME TRIMESTRE DE 2005<sup>563</sup>

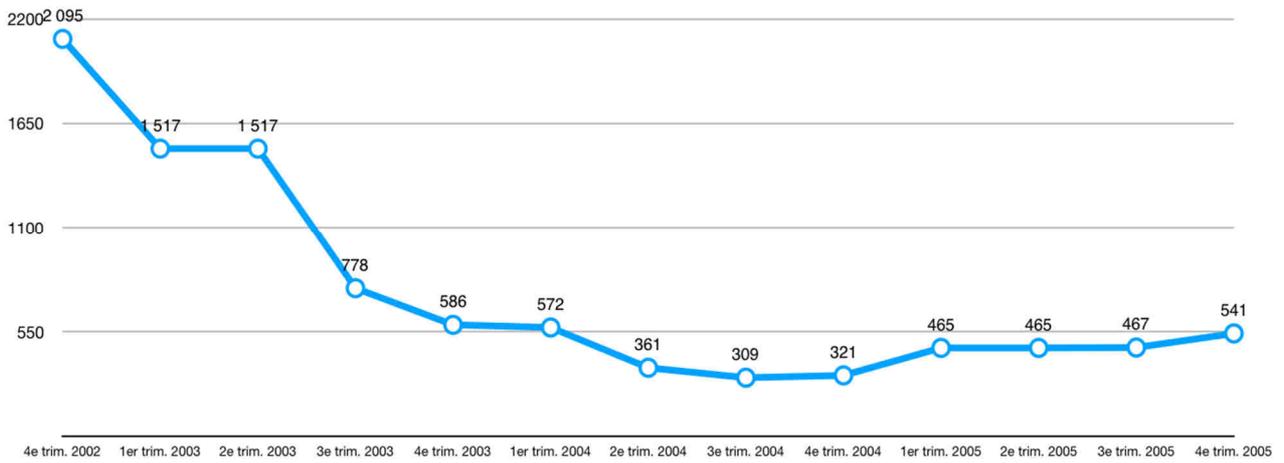


© Antoine Guérin, 2017

<sup>563</sup> Gouvernement du Royaume-Uni, Bureau de l'Intérieur, Statistiques nationales – Asile, avril-juin 2015 [<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-april-to-june-2015>].

ANNEXE N° 13

Nombre de statuts de réfugié délivrés par le Royaume-Uni entre le troisième trimestre de 2002 et le quatrième trimestre de 2005<sup>564</sup>



© Antoine Guérin, 2017

<sup>564</sup> Ibidem.

Communiqué du greffier de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 novembre 2008 concernant la demande de mesures provisoires introduite par onze Afghans expulsables par la France et le Royaume-Uni

**COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**813  
18.11.2008**

**Communiqué du Greffier**

**La Cour européenne des droits de l'homme accorde la demande  
de mesures provisoires introduite par 11 afghans**

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie entre le 11 et le 14 novembre 2008 de onze requêtes déposées par des ressortissants afghans placés en rétention administrative dans l'attente d'être renvoyés vers leur pays d'origine par un vol franco-britannique. Ils se plaignent essentiellement, sous l'angle de l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme, que s'ils étaient renvoyés vers l'Afghanistan, ils seraient exposés à un risque réel de torture ou de mauvais traitements de la part des talibans. Ils allèguent également une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention (interdiction des expulsions collectives d'étrangers).

Les requérants ont demandé à la Cour de faire application de l'article 39 de son règlement et d'inviter les autorités françaises à suspendre leur renvoi vers l'Afghanistan pendant que la Cour examine leurs requêtes. Le 14 novembre 2008, la Cour a informé le Gouvernement français de l'introduction de ces requêtes en application de l'article 40 de son règlement.

Le 17 novembre 2008, le président de la chambre à laquelle les affaires avaient été attribuées a décidé, dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant la Cour, d'indiquer au gouvernement français, en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, que les requérants ne devaient pas être renvoyés vers l'Afghanistan.

En 2005, la Cour avait déjà appliqué l'article 39 de son règlement dans une affaire introduite par un ressortissant afghan (*Sultani c. France*, n°45223/05, arrêt du 20 septembre 2007).

Sur le fondement de l'article 39 de son règlement, la Cour peut indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure devant elle.

L'article 40 (communication en urgence d'une requête) du règlement de la Cour prévoit :

*« En cas d'urgence, toutes autres mesures de procédure étant réservées, le greffier peut, avec l'autorisation du président de la chambre et par tout moyen disponible, informer une Partie contractante concernée de l'introduction d'une requête et de l'objet sommaire de celle-ci. »*

\*\*\*

Des informations complémentaires au sujet de la Cour peuvent être obtenues sur son site Internet (<http://www.echr.coe.int>).

## RECUEIL DE LA JURISPRUDENCE CITÉE (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

### I. Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, Gde Ch., 18 déc. 2007, *Royaume de Suède c/ Commission*, C-64/05  
CJUE, Gde Ch., 18 déc. 2007, *Royaume-Uni c/ Conseil*, C-77/05 et C-137/05  
CJUE, Gde Ch., 22 juin 2010, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*, C-188/10 et C-189/10  
CJUE, Gde Ch., 26 oct. 2010, *Royaume-Uni c/ Conseile*, C-482/08  
CJUE, 5 mai 2011, *Shirley McCarthy c/ Secretary of State for the Home Department*, C-434/09  
CJUE, Gde Ch., 21 déc. 2011, *NS c/ Secretary of State for Home Department et ME, ASM, MT, KP, EH c/ Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/90 et C-493/10  
CJUE, 4<sup>e</sup> ch., 6 juin 2013, *The Queen contre Secretary of State for the Home Department*, C-648/11

KOKOTT, Juliane, Conclusions sur CJUE, *Shirley McCarthy c/ Secretary of State for the Home Department*, 5 mai 2011, C-434/09, 25 nov. 2010

### II. Cour européenne des droits de l'homme

Cour EDH, Gde Ch., 5 oct. 2000, *Maaouia c/ France*, 39652/98  
Cour EDH, 3<sup>e</sup> section, 20 sept. 2007, *Sultani c/ France*, 45223/05  
Cour EDH, 2<sup>e</sup> section, 20 janv. 2009, *Güveç c/ Turquie*, 70337/01  
Cour EDH, Gde Ch., 21 janv. 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce*, 30696/09  
Cour EDH, Gde Ch., 7 juill. 2011, *Al-Skeini e.a. c/ Royaume-Uni*, 55721/07  
Cour EDH, 2<sup>e</sup> section, 9 oct. 2012, *Çoşelav c/ Turquie*, 1413/07

### III. Juridictions nationales

Cons. Const. (France), *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, décision n° 97-394, 31 décembre 1997

CE, sect. du contentieux, ord., 24 et 25 juin 2015, *GISTI, CIMADE, ADDE et ANAFE c/ ministre de l'Intérieur*, n° 411575 (référé-liberté)

TA Lille, 1<sup>er</sup> févr. 2002, *Sté France Manche et Sté The Channel Tunnel Group associées et de la société Eurotunnel c/État*, n° 02-090

TA Lille, ord., 11 février 2016, n° 1600877

Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles (Royaume-Uni), *International Transport Roth GmbH and others v. Secretary of State for Home Department*, 22 févr. 2002, [2002] EWCA Civ 158

Chambre des Lords (Royaume-Uni), *Regina (on the application of Limbuela) v Secretary of State for the Home Department*, 3 nov. 2005, [2005] UKHL 66

Chambre des Lords (Royaume-Uni), *Fornah v. Secretary of State for the Home Department*, 18 oct. 2006, [2006] UKHL 46

Haute Cour de justice (Royaume-Uni), Chambre de l'Immigration et de l'Asile, 29 janv. 2016, *The Queen on the application of ZAT, IAJ, KAM, AAM, MAT, MAJ and LAM v. Secretary of State for the Home Department*, JR/15401/2015 et JR/15405/2015

Haute Cour de justice (Royaume-Uni), Chambre de l'Asile et de l'Immigration, *M.S.T., M.Y.K. et A.A. contre The Secretary of State for Home Department*, 7 octobre 2016, [2016] UKUT 443

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Droit positif

#### A. Droit international

Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951

Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989

#### B. Droit européen

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

#### C. Droit de l'Union européenne

Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements 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, J.O.U.E. L 239 du 22 septembre 2000, pp. 13-18

Convention du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, 97/C 254/01, J.O.C.E. C 254/1 du 19 août 1997, pp. 1-12

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certaines actes connexes du 2 octobre 1997

Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements 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, J.O.U.E. L 239 du 22 septembre 2000, pp. 19-62

Accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, J.O.U.E. L 176 du 10 juillet 1999, pp. 36-62

Décision 1999/439/CE du Conseil de l'Union européenne du 17 mai 1999 relative à la conclusion de l'accord avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, J.O.C.E. L 176 du 10 juillet 1999, p. 35

Décision 1999/435/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis, annexe A

Décision 2000/365/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, J.O.U.E. L 131 du 1<sup>er</sup> juin 2000, pp. 43-47

Décision 2000/586/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 septembre 2000 établissant une procédure pour la modification de l'article 40, paragraphes 4 et 5, de l'article 41, paragraphe 7, et

de l'article 65, paragraphe 2, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières extérieures communes, J.O.U.E. L 248 du 3 octobre 2000, pp. 1-2

Décision 2000/641/JAI du Conseil de l'Union européenne du 17 octobre 2000 portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, instituées par la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (convention de Schengen), J.O.C.E. L 271 du 24 octobre 2000, pp. 1-3

Directive 2001/51/CE du Conseil de l'Union européenne du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, J.O.U.E. L 147 du 10 juillet 2001, pp. 45-46

Directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, J.O.U.E. L 31 du 6 février 2003, pp. 18-25

Règlement (CE) 343/2003 du Conseil de l'Union européenne du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, J.O.U.E. L 50 du 25 février 2003, pp. 1-10

Décision 2003/725/JAI du Conseil de l'Union européenne du 2 octobre 2003 modifiant les dispositions de l'article 40, paragraphes 1 et 7, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, J.O.U.E. L 260 du 11 octobre 2003, pp. 37-38

Directive 2004/82/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, J.O.U.E. L 261 du 6 août 2004, pp. 24-27

Directive 2005/85/CE du Conseil de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, J.O.U.E. L 326 du 13 décembre 2005, pp. 13-34

Règlement (CE) 562/2006 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E. L 205 du 13 avril 2006, pp. 13-34

Décision 2007/171/CE de la Commission des Communautés européennes du 16 mars 2007 établissant les caractéristiques du réseau du système d'information Schengen II (3<sup>e</sup> pilier), J.O.U.E. L 79 du 20 mars 2007, pp. 29-37

Décision 2007/533/JAI du Conseil de l'Union européenne du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), J.O.U.E. L 205 du 7 août 2007, pp. 63-84

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté

européenne et certains actes connexes du 13 décembre 2007

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), J.O.U.E. L 180 du 29 juin 2013, pp. 60-95

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), J.O.U.E. L 180 du 29 juin 2013, pp. 96-116

Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), J.O.U.E. L 180 du 29 juin 2013, pp. 31-59

Décision 2014/857/UE du Conseil de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2014 concernant la notification par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de son souhait de prendre part à certaines dispositions de l'acquis de Schengen qui sont contenues dans les actes de l'Union dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale et modifiant les décisions 2000/365/CE et 2004/926/CE, J.O.U.E. L 345 du 1<sup>er</sup> déc. 2014, pp. 1-5

## **D. Droit national**

### **1. France**

Constitution de la V<sup>e</sup> République française du 4 octobre 1958

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 24 novembre 2004, modifié le 1<sup>er</sup> septembre 2017

Circulaire du ministère de la Justice du 23 novembre 2009, direction des Affaires criminelles et des Grâces relative à l'application de l'immunité prévue à l'article L. 622-4 (3<sup>o</sup>) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Bulletin officiel du ministère de la Justice du 30 décembre 2009, texte 28/33

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, circulaire adressée à M<sup>mes</sup> et MM. les Préfets, M. le Préfet de police, M. le Directeur général de la police nationale, M. le Directeur général de la gendarmerie nationale, relative aux autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen du 6 avril 2011 [<http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/110407-circulaire-gueant.pdf>].

Circulaire du ministère de la Justice relative à la situation du Calais, à la lutte contre l'immigration irrégulière organisée et la délinquance connexe du 24 novembre 2015, Bulletin officiel du ministère de la Justice, 31 décembre 2015 [[http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSD1528583C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1528583C.pdf)]

### **2. Royaume-Uni**

Immigration and Asylum Act de 1971

Immigration and Asylum Act de 1999

Channel Tunnel (International Arrangements) (Amendment No. 3) Order de 2001

Immigration (Entry Otherwise than by Sea or Air) Order de 2002  
*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (Juxtaposed Controls) Order de 2003*  
Immigration Act de 2016

## II. Soft law

### A. France

C.N.C.D.H., assemblée plénière, « Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais » du 2 juillet 2015 [[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02\\_avis\\_migrants\\_calais\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/15.07.02_avis_migrants_calais_0.pdf)]

### B. Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire, déclaration écrite n° 627 du 26 janvier 2017, document 14259, « Les critères d'éligibilité du Royaume-Uni pour les enfants arrivant sur son territoire en vertu de l'amendement Dubs doivent répondre aux normes relatives aux droits de l'homme »

### C. Conseil de l'Union européenne

Service juridique, avis du 23 décembre 1997, « Objet : interprétation de l'article 7, paragraphe 2 de la convention de Dublin », n° 13532/97

### D. Union européenne

Déclaration conjointe du 7 juin 2013 établissant un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres [[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607\\_declaration\\_conjointe-maroc\\_eu\\_version\\_3\\_6\\_13\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_fr.pdf)]

## III. Documents institutionnels

### A. Ministère des Affaires étrangères

Communiqué conjoint de MM. Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, et David BLUNKETT, ministre britannique de l'Intérieur, sur la fermeture du centre de la Croix-Rouge de Sangatte et le démantèlement de réseaux organisant le passage des clandestins d'immigrés au Royaume-Uni du 25 juin 2002

Communiqué conjoint de MM. Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, et David BLUNKETT, ministre britannique de l'Intérieur, sur la fermeture du centre de la Croix-Rouge de Sangatte et le démantèlement de réseaux organisant le passage des clandestins d'immigrés au Royaume-Uni du 2 décembre 2002

### B. Home Office

« *Guidance: Implementation of section 67 of the Immigration Act 2016 in France* », 8 novembre 2016

[[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/598563/Archived\\_Implementation\\_of\\_section\\_67\\_of\\_the\\_Immigration\\_Act\\_2016\\_in\\_France\\_v2.0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/598563/Archived_Implementation_of_section_67_of_the_Immigration_Act_2016_in_France_v2.0.pdf)].

« Statistiques nationales – Asile », juillet à septembre 2015

[<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2015/asylum>]

« Statistiques nationales – Asile », octobre à décembre 2015

[<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2015/asylum>]

« Statistiques nationales – Asile », janvier à mars 2016

[<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2016/asylum>]

« Statistiques nationales – Asile », avril à juin 2016

[<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2016/asylum>]

### C. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

« Note sur l'asile : réfugiés sans pays d'asile », EC/SCP/12, 30 août 1979

[<http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a57f1d/note-lasile-refugies-pays-dasile.html>]

### D. Conseil de l'Union européenne

Proposition de règlement du Conseil de l'Union européenne du 26 juillet 2001 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 2001/C 304 E/10, COM(2001) 447 final, J.O.C.E. C 304 E du 30 octobre 2001, pp. 192-201

Résultat des procédures du groupe « Asile » des 8 et 9 mai 2002 à propos de la proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 8752/02, 17 mai 2002 [<http://www.statewatch.org/docbin/8752-02-PA.pdf>]

Initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adaptation de la directive du Conseil concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux personnes transportées, J.O.U.E. C 82/08 du 5 avril 2003, p. 23

Copie d'une lettre de M. Nigel SHEINWALD, ambassadeur du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, adressée à M. Giórgios PAPANDEOU, président du Conseil, à propos de l'initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'une directive du Conseil sur l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données des passagers, document 10952/03, 27 juin 2003

Copie d'une lettre de M. David CAMERON, Premier ministre du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, adressée au président du Conseil, à propos des mesures auxquelles le Royaume-Uni souhaite participer au titre de l'article 10 du protocole n° 36 du traité de Lisbonne, document 15398/14, 27 novembre 2014

### E. Commission européenne

Communication au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen du 4 juin 2004 sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine, « Améliorer l'accès à des solutions durables », COM(2004) 410 final [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0410&from=EN>]

Communiqué de presse du 25 juillet 2011, « Déclaration du commissaire Malmström sur la conformité des mesures italiennes et françaises à l'acquis de Schengen » [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-538\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=en)]

Communiqué de presse du 9 septembre 2015, « Crise des réfugiés : la Commission européenne

engage une action décisive – Questions et réponses » [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_fr.htm)]

Communiqué de presse du 6 avril 2016, « La Commission présente des options de réforme du régime d’asile européen commun et de développement de voies sûres et légales d’entrée en Europe » [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_fr.htm)]

Communiqué de presse du 4 mai 2016, « Vers un régime d’asile européen commun durable et équitable » [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_fr.htm)]

Document de travail du 13 juin 2001, « *Evaluation of the Dublin Convention* », SEC(2001) 756 [<http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/05/SEC-2001-756-Evaluation-Cion-Dublin.pdf>]

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mai 2016 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 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>]

#### **F. Parlement européen**

Commission des Pétitions, avis à l’intention de la commission des Libertés et des Droits des citoyens, de la Justice et des Affaires intérieures du 28 novembre 2001, Luciana SBARBATI (rapporteur) [<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20020318/456103FR.pdf>]

#### **G. Cour européenne des droits de l’homme**

Communiqué du greffier du 18 novembre 2008, « La Cour européenne des droits de l’homme accorde la demande de mesures provisoires introduite par 11 afghans »

#### **IV. Accords franco-britanniques**

Traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord concernant la construction et l’exploitation par des sociétés privées concessionnaires d’une liaison fixe trans-Manche du 12 février 1986 [<http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/07/Traite-Cantorbery-FR.pdf>]

Protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l’assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche du 25 novembre 1991 [[http://www.gisti.org/IMG/pdf/prot\\_1991-11-25\\_sangatte.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/prot_1991-11-25_sangatte.pdf)]

Protocole additionnel au protocole de Sangatte entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni du 29 mai 2000 [[https://www.gisti.org/IMG/pdf/prot\\_2000-05-29\\_additionnel\\_au\\_protocol\\_sangatte.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/prot_2000-05-29_additionnel_au_protocol_sangatte.pdf)]

Arrangement administratif entre le ministre de l’Immigration, de l’Intégration, et l’Identité nationale et du Développement solidaire de la République française et le ministre délégué chargé

des Frontières et de l'Immigration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à l'action conjointe des gouvernements de la France et du Royaume-Uni visant à sécuriser la frontière commune et lutter contre l'immigration irrégulière d'Évian du 6 juillet 2009

[<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Archives/Les-archives-du-Cabinet-de-M.-Eric-Besson-2009-2010/Les-actualites-du-Cabinet-de-M.-Eric-Besson-2009-2010/Octobre-2009/La-France-et-le-Royaume-Uni-renforcent-leur-dispositif-conjoint-de-lutte-contre-les-filieres-d-immigration-irreguliere>]

Arrangement administratif entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire de la République française et le ministre délégué chargé de l'Immigration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la frontière commune de Londres du 2 novembre 2010

[[https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/34653/260043/file/29\\_CPImgArrgtFr02112010.pdf](https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/34653/260043/file/29_CPImgArrgtFr02112010.pdf)]

Déclaration commune des ministres de l'Intérieur français et britannique portant sur la coopération entre la France et le Royaume-Uni du 20 août 2015, « Faire face à la pression migratoire à Calais » [<https://www.interieur.gouv.fr/content/download/86841/672564/file/declaration-commune-fr-uk.pdf>]

## V. Ouvrages

### A. Ouvrage généraliste

ZOLLER, Élisabeth, *Droit des relations extérieures*, Presses universitaires de France, 1992

### B. Ouvrages spécialisés

ADLER-NISSEN, Rebecca, *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2008

CLAYTON, Gina, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, 2016

DUMAS, Perrine, *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, Bruylant, juillet 2013

FOURQUET, Jérôme, MANTERNACH, Sylvain, *Calais : miroir français de la crise migratoire européenne*, Fondation pour l'innovation politique, tome 1, mars 2017

### C. Thèses

ATAK, Idil, *Les effets de l'eupéanisation de la lutte contre la migration irrégulière sur les droits humains des migrants*, Université de Montréal, 2009

CLOCHARD, Olivier, *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié : une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Université Paris I, 2007

THOMAS, Olivier, *Des émigrants dans le passage. Une approche géographique de la condition de clandestin à Cherbourg et sur les côtes de la Manche*, Université de Caen Basse-Normandie, 2011

### D. Mémoire de recherche

DESAINTGHISLAIN, Caroline, LAFON, Clara, « La mise en place du processus d'externalisation de la politique migratoire de l'Union européenne. Quelles conséquences pour le respect des droits

fondamentaux des migrants ? », Sciences Po Rennes, 20 avril 2016

#### E. Contributions

CLAYTON, Gina, « The UK and Extraterritorial Immigration Control », in MITSILEGAS, Valsamis, RYAN, Bernard, *Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010

ETTE, Andreas, GERDES, Jürgen, « Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy », in ETTE, Andreas, FAIST, Thomas, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave Macmillan, 2007

TANDONNET, Maxime, « La politique communautaire sur l'asile dans l'impasse », in MARIE, Claude-Valentin, *Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, Conseil de l'Europe, direction des Affaires sociales et de la Santé, direction générale III – Cohésion sociale, Éditions du Conseil de l'Europe, janvier 2004

THIOLLET, Hélène, « Migrations, exils et Printemps arabes », in CHARILLON, Frédéric, DIECKHOFF, Alain (dir.), *Afrique du Nord Moyen-Orient : la double recomposition*, La Documentation française, 2013-2014

#### VI. Articles

##### A. Articles académiques

AKOKA, Karen, CLOCHARD, Olivier, « Dans la jungle des villes », *Vacarme*, n° 48, 2009

BACHOUÉ, Géraldine, « Quand le Conseil d'État feint l'ignorance... L'ordonnance en référé du 29 juin 2015 relative aux contrôles réalisés dans la zone frontalière franco-italienne », *Groupement de recherches « Réseau universitaire européen droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice »*, 16 juillet 2015 [<http://www.gdr-elsj.eu/2015/07/16/immigration/quand-le-conseil-detat-feint-lignorance-lordonnance-en-refere-du-29-juin-2015-relative-aux-controles-realises-dans-la-zone-frontaliere-franco-italienne/>]

BARBOU DES PLACES, Ségolène, « Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile », Institut universitaire européen de Florence, mars 2004

BASILIEU-GAINCHE, Marie-Laure, « La remise en cause des accords de Schengen », *Ceriscope Frontières*, 2011 [<http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen?page=show>]

BASILIEU-GAINCHE, Marie-Laure, « Les *boat people* de l'Europe. Que fait le droit ? Que peut le droit ? », *La Revue des droits de l'homme*, n° 9, 2 mars 2016

BASSI, Marie, FINE, Shoshana, « La gouvernance des flux migratoires "indésirables" », *Hommes et migrations*, n° 1304, 2013

BIGO, Didier, GUILD, Elspeth, « 2) Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union », *Cultures et Conflits*, n° 49, 2003

BLANCHARD, Emmanuel, « Externaliser pour contourner le droit », *Revue Projet*, volume 1, n° 308,

2009

BLANCHARD, Emmanuel, RODIER, Claire, « “Crise migratoire” : ce que cachent les mots », *Plein droit*, n° 111, décembre 2016

BLOCH, Alice, « A New Era or More of the Same? Asylum Policy in the UK », *Journal of Refugee Studies*, volume 13, n° 1, 2000

BULMER, Simon, « New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism », *Parliamentary Affairs*, volume 61, n° 4, 2008

CZAIKA, Mathias, HAAS (de), Hein, « *The Effectiveness of Migration Policies* », *Population and Development Review*, volume 39, n° 3, septembre 2013

DUMONT, Frédéric, LIAGRE, Romain, « Sangatte : vie et mort d'un centre de réfugiés », *Annales de géographie*, tome 114, n° 641, 2005

GEDDES, Andrew, « Getting the best of both worlds? Britain, the EU and migration policy », *International Affairs*, volume 81, juillet 2005

GISTI, « Des milliers de fantômes en camp », *Plein droit*, volumes 47-48, n° 1, 2001

GUIRAUDON, Virginie, « Logiques et pratiques de l'État délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 1 », *Cultures et Conflits*, n° 45, 2002

MARCOU, Gérard, « L'entrée en service du tunnel sous la Manche et la frontière franco-britannique », *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993

McINTYRE, Andrew, « *Brexit and asylum: Life after the Dublin Regulation* », *Brexit Law*, 20 juillet 2016 [<https://brexit.law/2016/07/20/366/>]

MITSILEGAS, Valsamis, « La mise en œuvre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, n° 129, 2009

MONAR, Jörg, « La mise en œuvre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union européenne et pour les États membres », *Revue française d'administration publique*, n° 29, 2009

MONFORTE, Pierre, « Le Royaume-Uni, la tentation d'une île », *Plein droit*, n° 111, 2016

PEERS, Steve, « *The UK and the Schengen system* », *The UK in a Changing Europe*, 3 décembre 2015 [<http://ukandeu.ac.uk/the-uk-and-the-schengen-system/>]

PEERS, Steve, « *The UK opt in to pre-Lisbon EU criminal law* », *Statewatch*, juillet 2014 [<http://www.statewatch.org/analyses/no-250-uk-opt-in.pdf>]

PUZZO, Catherine, « *International Migrants' Rights in the UK from the 1998 Human Rights Act to the Big Society Concept* », *Revue LISA*, volume 12, n° 7, 2014 [<http://lisa.revues.org/6901>]

ROECK, Victoria, « *Reuniting Unaccompanied Minor Asylum Seekers Post Brexit: Challenges and Alternatives* », *Yale Journal of International Law*, 2016 [<http://www.yjil.yale.edu/reuniting-unaccompanied-minor-asylum-seekers-post-brexite-challenges-and-alternatives/>]

RODIER, Claire, « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations Société*, volume 2, n° 116, 2008

RYAN, Bernard, « Le pragmatisme poussé à l'extrême », *Plein droit*, n° 65-66

RYAN, Bernard, « The European Dimension to British Border Control », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, volume 18, 2004

SANDERSON, Claire, « Le Royaume-Uni et la France pendant les années Mitterrand », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 101-102, 2011

STEFANELLI, Justine N., « Whose Rule of Law? An Analysis of the UK's Decision not to Opt-In to the EU Asylum Procedures and Reception Conditions Directives », *International and Comparative Law Quarterly*, volume 60, n° 4, 2011

TEKIN, Funda, « *The UK's Block-Opt-Out – Serious Effects or Yet Another Peculiarity in EU-UK Relations?* », Centre international de formation européenne, note de recherche n° 6, 1<sup>er</sup> décembre 2014 [[http://www.cife.eu/CIFE/Ressources/file/publications/policy%20paper/CIFE\\_PP6-2014\\_TEKIN\\_THE\\_UK%27S\\_BLOCK\\_OPT\\_OUT.pdf](http://www.cife.eu/CIFE/Ressources/file/publications/policy%20paper/CIFE_PP6-2014_TEKIN_THE_UK%27S_BLOCK_OPT_OUT.pdf)]

VANDERLYNDEN, André, « Sangatte : qui sont les étrangers en transit ? », *Cultures et Conflits*, 24 janvier 2003 [<http://conflits.revues.org/1066>]

WIENER, Antje, « Forging Flexibility – The British 'No' to Schengen », *European Journal of Migration and Law*, n° 4, 1999

#### F. Articles de presse

A.F.P., « "Jungle" de Calais : le nombre de migrants a franchi la barre des 10 000 selon 2 associations », *France Info Hauts-de-France*, 19 septembre 2016 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/jungle-de-calais-le-nombre-de-migrants-continue-augmenter-selon-2-associations-1089961.html>]

A.F.P., « La police disperse les migrants rassemblés à la frontière franco-italienne », *Libération*, 12 juin 2015 [[http://www.liberation.fr/planete/2015/06/12/alpes-maritimes-afflux-de-migrants-et-reconduites-accrues-vers-l-italie\\_1328354](http://www.liberation.fr/planete/2015/06/12/alpes-maritimes-afflux-de-migrants-et-reconduites-accrues-vers-l-italie_1328354)]

BULMAN, May, « *Hundreds of refugees return to 'secret camps' near Calais in bid to reach the UK* », *The Independent*, 26 décembre 2016 [<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/calais-refugees-secret-camps-migrants-france-jungle-a7488196.html>]

BENNETT, Asa, « *Asylum seekers: is the European Commission actually trying to push Britain out of the EU?* », *The Telegraph*, 20 janvier 2016 [<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12109543/Asylum-seekers-is-the-European-Commission-actually-trying-to-push-Britain-out-of-the-EU.html>]

DAUSSY, Laure, « Besson confirme les expulsions d’Afghans vers Kaboul », *Le Figaro*, 7 octobre 2009 [<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/10/06/01016-20091006ARTFIG00413-des-afghans-expulses-par-charter-vers-leur-pays-d-origine-.php>]

DIXON, Hugo, « *Think leaving the EU would strengthen Britain’s borders? Take a closer look* », *The Guardian*, 22 septembre 2015 [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/22/eu-borders-eurosceptics-britain-refugee-crisis-europe>]

DUSSART, Éric, « S’il existe un mini-Calais, c’est à Vintimille qu’il est », *La Voix du Nord*, 25 septembre 2016 [<http://www.lavoixdunord.fr/49865/article/2016-09-25/s-il-existe-un-mini-calais-c-est-vintimille-qu-il-est>]

EUZEN, Philippe, « À la frontière franco-italienne, l’incessant va-et-vient des migrants refoulés », *Le Monde*, 19 juin 2015 [[http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/06/19/a-la-frontiere-franco-italienne-l-incessant-va-et-vient-des-migrants-refoules\\_4658294\\_1654200.html](http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/06/19/a-la-frontiere-franco-italienne-l-incessant-va-et-vient-des-migrants-refoules_4658294_1654200.html)]

GOUDESEUNE, Marie, « Quatre lieux de Calais où les migrants se regroupent et s’abritent », *La Voix du Nord*, 22 mai 2017 [<http://www.lavoixdunord.fr/166504/article/2017-05-22/quatre-lieux-de-calais-ou-les-migrants-se-regroupent-et-s-abritent>]

HAPPOLD, Tom, « *EU asylum plan ‘best of both worlds’* », *The Guardian*, 25 octobre 2004 [<https://www.theguardian.com/world/2004/oct/25/eu-immigrationandpublicservices>]

RANIERI, Carlotta, « L’Italie et la Libye ensemble contre les clandestins », *Courrier international*, 16 août 2004

RANKIN, Jennifer, WATT, Nicholas, « *UK lobbies against plan to scrap EU’s Dublin regulations* », *The Guardian*, 20 janvier 2016 [<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/20/uk-to-lobby-european-commission-over-plans-to-scrap-dublin-resolution>]

REYNER, Gordon, « *Not one child from most vulnerable groups in Calais ‘Jungle’ brought to the UK* », *The Telegraph*, 19 octobre 2016 [<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/19/not-one-child-from-most-vulnerable-group-in-calais-jungle-brough/>]

ROTMAN, Charlotte, « “Fermer Sangatte, je réponds : chiche” », *Libération*, 25 mai 2002 [[http://www.liberation.fr/societe/2002/05/25/fermer-sangatte-je-reponds-chiche\\_404719](http://www.liberation.fr/societe/2002/05/25/fermer-sangatte-je-reponds-chiche_404719)]

SCHNEIDER, Vanessa, « Objectif 2004 pour Sarkozy », *Libération*, 20 septembre 2002 [[http://www.liberation.fr/evenement/2002/09/20/objectif-2004-pour-sarkozy\\_416036](http://www.liberation.fr/evenement/2002/09/20/objectif-2004-pour-sarkozy_416036)]

TRAVIS, Alan, « *UK has not taken in any child refugees under Dubs scheme this year* », *The Guardian*, 19 juillet 2017 [<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/19/uk-not-taken-any-child-refugees-dubs-scheme-this-year>]

ZAPPI, Sylvia, « Sangatte ou l’échec de la politique communautaire sur l’asile », *Le Monde*, 12 septembre 2001, p. 14

## VII. Rapports

Sénat (France), commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Roger

POUDOUSON (rapporteur), rapport sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche, n° 248, 27 mai 1987 [[https://www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986\\_1987\\_0248.pdf](https://www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986_1987_0248.pdf)]

Sénat (France), commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Jacques GOLLINET (rapporteur), rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique, le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, n° 396, 4 mai 1994 [[https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993\\_1994\\_0396.pdf](https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0396.pdf)]

Sénat (Belgique), session de 1995-1996, 23 juillet 1996

[<http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=16778885>]

Sénat (France), commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Paul MASSON (rapporteur), rapport sur le sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel au protocole de Sangatte entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni, n° 240, 29 mars 2001 [[https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993\\_1994\\_0396.pdf](https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0396.pdf)]

Sénat (France), commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, Jean-Pierre SCHOSTECK (rapporteur), rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité quotidienne, n° 329, 16 mai 2001 [<https://www.senat.fr/rap/l00-329/l00-3291.pdf>]

Sénat, commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, André BOYER (rapporteur), rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays, n° 8, 8 octobre 2003 [<https://www.senat.fr/rap/l03-008/l03-0080.html>]

Coordination française pour le droit d'asile, *La loi des « jungles »*, septembre 2008

Assemblée nationale (France), commission des Affaires étrangères, Jean-Philippe MALLE (rapporteur), rapport autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République libanaise relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, de sécurité civile et d'administration, n° 2116, 9 juillet 2014, annexe 4, « Liste des accords de coopération en matière de sécurité intérieure signés par la France » [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2116.pdf>].

Assemblée nationale, commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, Éric CIOTTI (rapporteur), avis sur le projet de loi (n° 4061) de finances pour 2017, tome V (Immigration, Asile et Intégration), Asile, n° 4132, 13 octobre 2016 [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/a4132-tV.asp>]

Assemblée nationale (France), commission des Affaires étrangères, Jean-Jacques GERMAIN (rapporteur), rapport d'information sur la situation migratoire en Europe, n° 4551, 22 février 2017 [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4551.pdf>]

ANAFE, « Note d'analyse – Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence – Conséquences en zone d'attente », mai 2017 [[http://www.anafe.org/IMG/pdf/note\\_d\\_analyse\\_-\\_retablissement\\_des\\_controls\\_aux\\_frontieres\\_et\\_etat\\_d\\_urgence.pdf](http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_d_analyse_-_retablissement_des_controls_aux_frontieres_et_etat_d_urgence.pdf)]

#### **VIII. Colloque**

Olivier CAHN, « Les fondements juridiques du drame de Calais », colloque « En finir avec la jungle de Calais – Dénoncer les accords du Touquet », organisé par l'association Droit et Démocratie, 15 décembre 2015

#### **IX. Autres**

CAZENEUVE, Bernard, discours du 2 septembre 2016, « Situation migratoire à Calais » [<https://www.interieur.gouv.fr/fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Bernard-Cazeneuve-avril-2014-decembre-2016/Interventions-du-ministre/Situation-migratoire-a-Calais>]

FRANCE 2, *Complément d'enquête*, « Calais : et si on ouvrait la frontière ? », présenté par POINCARÉ, Nicolas, 10 mars 2016

MAY, Theresa, discours devant le congrès du Parti conservateur à Manchester du 6 octobre 2015 [<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-s-speech-to-the-conservative-party-conference-in-full-a6681901.html>]

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	6
SOMMAIRE .....	10
INTRODUCTION.....	14
PREMIÈRE PARTIE LA STRATÉGIE BRITANNIQUE VIS-A-VIS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D’IMMIGRATION ET D’ASILE : LE « MEILLEUR DES DEUX MONDES ».....	24
CHAPITRE 1 – LE <i>CHERRY PICKING</i> BRITANNIQUE EN MATIÈRE D’IMMIGRATION .....	27
SECTION 1 – <i>OPTING-OUT</i> RELATIF SUR L’ACQUIS DE SCHENGEN .....	28
§ I – <i>Opting-out</i> complet sur le volet libre circulation des personnes.....	28
§ II – <i>Opting-in</i> avortés et <i>opting-back-in</i> sur la sécurisation des frontières.....	33
SECTION 2 – <i>OPTING-IN</i> SUR LA LUTTE CONTRE L’IMMIGRATION .....	36
§ I – <i>Opting-in</i> sur les mesures perfectibles au niveau européen .....	36
§ II – <i>Opting-in</i> sur les mesures perfectibles au niveau britannique .....	39
CHAPITRE 2 – LE <i>CHERRY PICKING</i> BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE MIGRATION LÉGALE ET D’ASILE .....	42
SECTION 1 – <i>OPTING-OUT</i> INTÉGRAL SUR LA MIGRATION LÉGALE .....	43
§ I – Une politique indépendante en matière de regroupement familial.....	43
§ II – L’échec et la stérilisation de l’« amendement Dubs » .....	46
SECTION 2 – <i>OPTING-IN</i> TOTAL SUR L’ASILE : LE RÈGLEMENT DUBLIN .....	49
§ I – Un règlement britanno-compatible .....	49
§ II – Une pratique dénoncée par les juridictions européenne et britannique .....	53
DEUXIÈME PARTIE TRENTE ANS DE COOPÉRATION FRONTALIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE EXTRALÉGALE.....	56
CHAPITRE 1 – DU TRAITÉ DE CANTORBERY AU PROTOCOLE ADDITIONNEL DE SANGATTE : L’IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE FERRÉE ET LA MISE AU REBUT DE SCHENGEN ET DUBLIN .....	58
SECTION 1 – NEUTRALISATION ET INSTRUMENTALISATION DES RÈGLES DE LIBRE CIRCULATION SCHENGEN .....	59
§ I – Neutralisation : l’ingérence britannique dans l’application du volet libre circulation de Schengen .....	59
§ II – Instrumentalisation : le cas de Vintimille, un « mini-Calais » .....	63
SECTION 2 – NEUTRALISATION ET INSTRUMENTALISATION DU RÈGLEMENT DUBLIN .....	66
§ I – « <i>The best of one world</i> » : les avantages sans les inconvénients du règlement Dublin.....	66
§ II – Les tentatives de réponse à tâtons des institutions de l’Union européenne .....	69
CHAPITRE 2 – DU TRAITÉ DU TOUQUET AUX ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS : L’IMPERMÉABILISATION DE LA VOIE MARITIME .....	76
SECTION 1 – LE TRAITÉ DU TOUQUET, UNE POLITIQUE BRITANNIQUE DE « <i>BEST OF OUR WORLD</i> » .....	77
§ I – Un palliatif aux déficiences de la politique du « <i>best of both worlds</i> ».....	77
§ II – <i>Cherry picking</i> en matière de droits de l’homme et application extraterritoriale de la Convention européenne des droits de l’homme .....	82
SECTION 2 – LES ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS : LE PARACHÈVEMENT DE LA DÉLOCALISATION DE LA FRONTIÈRE BRITANNIQUE .....	85
§ I – Le recours régulier aux expulsions collectives .....	85
§ II – L’externalisation progressive des contrôles frontaliers .....	91
ANNEXES.....	100
BIBLIOGRAPHIE .....	122
TABLE DES MATIÈRES.....	135