

**Gábor RODEN**

*Conseiller juridique auprès du Secrétaire d'Etat pour la coopération internationale et européenne au Ministère de la justice*

# Les migrants sur la route des Balkans

## Position et approche hongroises dans le traitement de la migration irrégulière

### **I. Le passé**

#### A/ Le problème de l'immigration

Lorsque nous parlons du problème actuel de l'immigration, nous devons nous poser en premier lieu la question suivante : N'aurions-nous pas pu prévoir cette crise migratoire européenne ? Une guerre civile ravage la Syrie depuis 2011, la situation en Afghanistan et en Iraq est tout aussi instable, et les pays limitrophes sont sous pression avec un flux de migrants constant depuis des années.

Face à cette pression migratoire sans précédent depuis les débuts de la construction européenne, nous ne pouvons que constater l'écroulement du système de Dublin et de la gouvernance Schengen ainsi que la lenteur des leaders européens et de l'Union à trouver des solutions efficaces sur le long terme.

Les hotspots tardent à montrer les résultats escomptés. Les relocalisations obligatoires, décidées en septembre 2015 par le Conseil, se sont avérées être un échec. Par rapport au nombre total de migrants qui sont arrivés en Grèce et en Italie, le nombre de 160.000 semble déjà peu ambitieux. De plus, selon les statistiques de la Commission du 27 avril 2017<sup>1</sup>, seulement 17.903 d'entre eux se sont vu relocalisés, ce qui constitue un taux de succès très mitigé de 11 %.

## B/ Les règles juridiques existantes au niveau européen

Nous sommes en présence d'un cadre juridique complexe. La question migratoire est régie par plusieurs conventions internationales et par un nombre d'instruments européens importants.

La Convention la plus notable en la matière est la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, qui pose la définition du réfugié et qui a servi de base lors de l'élaboration des instruments de droit européen. Ainsi, selon la Convention, est considéré comme réfugié « *toute personne (...) qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays*<sup>2</sup> ».

Une autre convention internationale, ayant un impact décisif sur les règles juridiques hongroises en matière de migration, est la Convention

---

1 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf)

2 Article 1 – Définition du terme « réfugié », Convention de Genève 1951

européenne des droits de l'homme<sup>3</sup>, surtout en matière de droit procédural.

Au niveau européen, la question de la migration est régie par le règlement de Dublin III<sup>4</sup>, la directive « Procédures »<sup>5</sup>, la directive sur les conditions d'accueil<sup>6</sup> et le Code frontières Schengen<sup>7</sup>.

La réglementation hongroise prend en compte tous les instruments énumérés et fut élaborée en vue de remplir l'obligation de protection des frontières Schengen, découlant du Code Schengen ; les obligations résultant de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la réalité européenne.

## C/ Les mesures adoptées par la Hongrie

Face à la lenteur de la réaction européenne vis-à-vis de la crise migratoire lors de l'été 2015 et avec la volonté d'assumer ses obligations de protection des frontières extérieures de la zone Schengen, la Hongrie a mis en place une barrière, nécessaire à la protection des frontières extérieures du pays et de l'Union.

Cette barrière a pour fonction d'arrêter la migration irrégulière qui échappait quasiment à tout contrôle avant la mise en œuvre de l'initiative hongroise afin de régulariser le flux considérable de migrants. Qui plus est, avant cette intervention hongroise, on a pu observer que la majorité des migrants n'avaient pas l'intention d'introduire sur le territoire hongrois une demande de protection internationale tel que

---

3 Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4.XI.1950. En ligne <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063776>

4 Règlement 604/2013 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

5 Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

6 Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

7 Règlement 562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

requis par le règlement de Dublin III. Et, après y avoir été obligées, la quasi-totalité des personnes ayant introduit une demande, se sont évaporées après l'introduction de leur demande, afin de gagner l'Europe occidentale.

En vue de contrer cette pratique illicite, la Hongrie a opté pour des zones de transit semi-ouvertes.

Selon la législation en vigueur depuis le 28 mars 2017, les demandeurs d'asile sont placés dans une des deux zones de transit à la frontière serbo-hongroise, à Röszke ou à Tompa. Ils y sont logés dans des préfabriqués propres, reçoivent trois repas par jour et bénéficient entre autres d'une assistance médicale. Ils y introduisent leur demande d'asile, qui est examinée dans le délai le plus court possible.

Contrairement à la conception présentée dans les médias, les zones de transit ne sont pas des espaces fermés, mais semi-ouverts : les demandeurs d'asile sont en mesure de quitter la zone de transit vers la Serbie à tout moment mais l'entrée sur le territoire hongrois ne leur est concédée qu'une fois que la protection internationale leur est accordée.

Par conséquent, les demandeurs d'asile ne sont pas détenus, ni en faits, ni en droit, car ils sont libres de quitter les zones de transit comme ils le souhaitent vers la Serbie où ils ne risquent aucune persécution et dont le système d'asile fonctionne selon les standards internationaux. A notre avis, il est clair qu'on ne peut pas parler de détention dans les zones de transit dotées d'une issue ouverte. Cette procédure spéciale, qui a pour but d'évaluer rapidement les demandes d'asile à la frontière, est nécessaire pour des raisons de sécurité publique. Sans cette procédure à la frontière, comme l'expérience des années précédentes nous l'a montré, la quasi-totalité des demandeurs d'asile quittent la Hongrie avant que leur demande ne soit traitée. Cette migration irrégulière constitue une menace non seulement pour la sécurité de la Hongrie, mais pour celle de toute l'Union européenne. En outre, comme on le voit encore aujourd'hui, elle met en péril les bases mêmes de l'acquis de Schengen.

## II. La décision du 22 septembre 2015 – le recours devant la CJUE

Revenons maintenant à la décision des quotas et à la réponse hongroise.

Le 22 septembre 2015, en raison de l'accroissement des flux migratoires, le Conseil a adopté un programme temporaire de relocalisation d'urgence. Ce mécanisme a pour but de relocaliser, depuis l'Italie et la Grèce, 120.000 personnes ayant besoin d'une protection internationale, d'ici septembre 2017.

La Hongrie a voté contre cette décision au sein du Conseil et a introduit un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne demandant l'annulation de celle-ci en mettant en avant, entre autres, que l'article 78, paragraphe 3, du TFUE<sup>8</sup> ne fournissait pas au Conseil une base juridique appropriée pour adopter la décision en question<sup>9</sup>.

Le premier des moyens avancés par la Hongrie et le plus important, consiste à contester que l'article 78, paragraphe 3 du TFUE habilite le Conseil à adopter un acte législatif, c'est-à-dire à adopter des mesures telles que celles que contiennent la décision attaquée, à savoir des mesures qui, notamment, dérogent de manière contraignante à un acte législatif, en l'occurrence le règlement de Dublin III et cela, comme expliqué ci-dessous, pour une période qui n'a rien de provisoire.

Deuxièmement, la Hongrie allègue qu'une mesure mise en place pour une période de 24 mois – ou 36 mois dans certains cas – et dont les effets se prolongent même encore au-delà de cette période, n'est pas compatible avec la notion de « mesures provisoires » figurant à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE. De ce fait, la décision attaquée outrepassait l'habilitation donnée au Conseil à l'article 78, paragraphe 3.

En troisième lieu, la Hongrie attire l'attention sur un vice de procédure. Le Conseil s'est écarté de la proposition initiale de la Commission sans avoir l'unanimité requise à cette fin. C'est contraire aux traités.

Le quatrième moyen repose sur l'absence d'avis des parlements nationaux sur l'acte en question, et le cinquième sur l'absence de consultation du Parlement européen alors qu'une modification substantielle

---

<sup>8</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signé le 13 décembre 2007

<sup>9</sup> Recours introduit le 3 décembre 2015 – Hongrie / Conseil, C-647/15

du texte ait eu lieu ; la proposition initiale désignait notamment la Hongrie en tant qu'Etat bénéficiaire.

Dans la suite de son argumentation, la Hongrie met en doute le respect des principes de nécessité et de proportionnalité; elle allègue que la décision méconnaît les principes de sécurité juridique et de clarté normative et énumère d'autres vices de procédure.

Il est particulièrement préjudiciable pour la Hongrie que la décision incriminée lui impose un quota obligatoire alors même qu'il est notoire qu'il s'agit d'un État membre sur le territoire duquel un grand nombre de migrants en situation irrégulière ont pénétré et ont introduit des demandes de protection internationale au moment de l'adoption de la décision. La Hongrie, confrontée à une pression migratoire disproportionnée lors de l'adoption de la décision, au lieu d'être un Etat membre bénéficiaire de la décision, s'est vue imposer des quotas.

Enfin, la décision a été adoptée avec une rapidité inhabituelle, en seulement treize jours, ce qui contribue aux vices de procédures énumérés. La décision était manifestement inappropriée lors de son adoption et s'est avérée être un échec depuis. Il est vrai qu'il reste encore quatre mois pour son exécution, mais le taux de succès actuel de 11 % est loin d'avoir réalisé l'objectif initialement fixé et la résistance de la Hongrie ne représente qu'une goutte d'eau dans l'océan.

La Cour de justice tiendra son audience dans cette affaire le 10 mai 2017. Le jugement est attendu plus tard cette année et aura sans doute une influence considérable sur la réforme de la politique migratoire européenne.

## Bibliographie

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <a href="http://eur-lex.europa.eu/homepage.html">http://eur-lex.europa.eu/homepage.html</a> | Accès au droit de l'Union européenne  |
| <a href="https://curia.europa.eu/">https://curia.europa.eu/</a>                             | Cour de justice de l'Union européenne |
| <a href="https://www.coe.int/">https://www.coe.int/</a>                                     | Conseil de l'Europe                   |
| <a href="https://ec.europa.eu/">https://ec.europa.eu/</a>                                   | Commission européenne                 |