



**HAL**  
open science

## **La nouvelle approche de solidarité dans le pacte sur la migration et l'asile : un changement de paradigme ?**

Aikaterini Angelaki

### ► **To cite this version:**

Aikaterini Angelaki. La nouvelle approche de solidarité dans le pacte sur la migration et l'asile : un changement de paradigme ?. *Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs*, 2021, 3, pp.599-609. ⟨hal-05533431⟩

**HAL Id: hal-05533431**

**<https://hal.science/hal-05533431v1>**

Submitted on 2 Mar 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

## **La nouvelle approche de solidarité dans le pacte sur la migration et l'asile : un changement de paradigme ?**

### **The New Approach to Solidarity in the Pact on Migration and Asylum: a change in paradigm?**

Aikaterini Angelaki,  
Maître de conférences en droit public,  
Université Paris Est Créteil, Laboratoire MIL

**Keywords:** Common European Asylum System (CEAS), Solidarity, Responsibility-sharing, Article 80 TFEU, Dublin system, Relocation schemes, Return partnership

**Abstract:** According to Article 80 TFEU, EU asylum, immigration and external border control policies shall be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility. Yet, as evidenced by the 2015 refugee crisis, little has been done so far to give substance to this principle. Against this background, the European Commission presented on 2020 a New Pact on Migration and Asylum along with a series of legislative proposals. The new proposals introduce a solidarity mechanism to support Member States in situations of SAR disembarkations, of migratory pressure and crisis. The present article considers the new approach to solidarity that permeates this mechanism. In order to avoid another deadlock in the negotiations, this approach leaves the flexibility to Member States to choose how they want to assist their partners. At the same time, the Commission's propositions are driven by an integrated logic. Their aim is to enable all Member States to participate in a solidarity mechanism based on predictable rules and driven by the EU institutions and bodies.

*« Derrière ce qu'il est convenu d'appeler 'la crise migratoire de l'année 2015' se cache une autre crise, à savoir celle du projet d'intégration européenne qui repose sur une exigence de solidarité entre les États qui ont décidé d'être parties prenantes à ce projet »<sup>1</sup>. Au lendemain de la crise perçue des réfugiés, l'avocat général Y. Bot mettait en ces termes l'accent sur le déficit de solidarité interétatique dans l'Union européenne. Les épisodes de ce que l'on pourrait qualifier comme une « crise de solidarité »<sup>2</sup> sont désormais bien connus.*

À court terme, cette crise s'est manifestée à l'occasion de l'adoption des mesures temporaires de solidarité pour alléger la pression sur deux États membres qui ont supporté le poids de l'afflux de

---

<sup>1</sup> Conclusions de l'avocat général Y. Bot présentées le 26 juillet 2017 sous les aff. jtes C-643/15 et C-647/15, point 24.

<sup>2</sup> Voir M. Takle, « Is the Migration Crisis a Solidarity Crisis? », in A. Grimm (ed), *The Crisis of the European Union*, London, Routledge, 2018, pp. 116-129 ; L. Marin, « Waiting (and Paying) for Godot: Analyzing the Systemic Consequences of the Solidarity Crisis in EU Asylum Law », *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, 2020, pp. 60-81.

migrants en Europe. Aux fins d'assurer une répartition équitable des responsabilités pour les demandeurs de protection internationale, un programme de relocalisation a été institué au profit de l'Italie et de la Grèce par deux décisions du Conseil de 2015<sup>3</sup>. Source de division politique, l'une des décisions prévoyant la relocalisation obligatoire de 120 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale a été contestée par la Slovaquie et la Hongrie, soutenues par la Pologne, devant la Cour de justice de l'Union européenne<sup>4</sup>. Malgré le rejet de ce recours en annulation, la Hongrie, la République tchèque et la Pologne ont décidé de ne pas coopérer à la mise en œuvre du programme de relocalisation, ce qui a conduit la Commission à introduire un recours en manquement devant la Cour pour non-respect de leurs obligations<sup>5</sup>.

À plus long terme, la Commission a proposé en 2016 une réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) afin de faire face à ses déficiences structurelles révélées par la crise. Les négociations du paquet de 2016, qui était composé de sept propositions législatives<sup>6</sup>, ont à nouveau mis en évidence les différentes visions de solidarité parmi les États membres. Ces derniers ont été incapables de se mettre d'accord sur la proposition de Dublin IV, malgré trois ans de discussions au sein du Conseil<sup>7</sup>. Plus précisément, il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur la pièce maîtresse de la réforme du règlement de Dublin, laquelle permettrait d'instaurer un mécanisme permanent de relocalisation pour assurer le partage équitable des demandeurs de protection internationale en temps de crise.

Les désaccords se sont également confirmés pendant la « crise de débarquement » de 2018, lorsque l'Italie et Malte ont empêché à plusieurs reprises des navires menant des opérations de recherche et de sauvetage (SAR, de *Search and Rescue*) en Méditerranée de débarquer les personnes secourues dans leurs ports. Cette situation a incité un groupe d'États membres à faire preuve de solidarité « bateau par bateau » avec les États de première ligne, dans un cadre purement intergouvernemental<sup>8</sup>. Après ces premiers arrangements *ad hoc*, les ministres des affaires intérieures de quatre États membres (Allemagne, France, Italie et Malte) ont signé une déclaration d'intention à Malte en septembre 2019. Dans ce texte non juridiquement contraignant, ils se sont « engagés conjointement » à un programme de solidarité applicable uniquement aux personnes

---

<sup>3</sup> Déc. (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (*JO*, L 239, p. 146) ; déc. (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (*JO*, L 248, p. 80).

<sup>4</sup> CJUE, 6 septembre 2017, *République slovaque et Hongrie c. Conseil*, aff. jtes C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>5</sup> CJUE, 2 avril 2020, *Commission européenne c. République de Pologne e.a.*, aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

<sup>6</sup> Il s'agissait des propositions de refonte du règlement de Dublin (COM/2016/270 final), de refonte du règlement Eurodac (COM/2016/272 final), du règlement établissant l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (COM/2016/271 final), du règlement sur la procédure d'asile (COM/2016/467 final), du règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (COM/2016/466 final), de refonte de la directive relative aux conditions d'accueil (COM/2016/465 final) et du règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation (COM/2016/468 final).

<sup>7</sup> Par conséquent, il n'y a pas eu de négociations avec le Parlement qui avait déjà défini sa position dans le rapport Wikström, du 6 novembre 2017 (A8-0345/2017).

<sup>8</sup> Bien qu'ils aient permis de sortir de l'impasse, ces arrangements ont été critiqués pour avoir été conduits en dehors du cadre juridique de l'Union. Voir CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, juin 2019.

débarquées à la suite d'opérations SAR et relevant de la responsabilité des gouvernements italien et maltais<sup>9</sup>.

C'est dans ce contexte de crise qu'intervient la communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile<sup>10</sup>, dans laquelle la solidarité occupe une position centrale<sup>11</sup>. Texte à caractère programmatore, le nouveau pacte a été présenté en septembre 2020 en même temps qu'une série de propositions législatives. Il correspond à la tentative de la Commission Von Der Leyen de relancer le processus de réforme du RAEC<sup>12</sup> sur la base d'une approche globale en ce qui concerne la gestion de l'espace Schengen et les régimes d'asile et de retour. Tout en tenant compte des progrès notables réalisés sur le paquet de 2016<sup>13</sup>, la Commission vise à débloquer les négociations sur ses aspects clivants par le dépôt de deux propositions législatives modifiées et de trois nouvelles propositions législatives<sup>14</sup>.

Parmi elles, une nouvelle proposition de règlement établissant un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration vise à remplacer la proposition de règlement Dublin IV. Ainsi qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs de cette proposition, son objectif est de contribuer à l'approche globale promue par le nouveau pacte, laquelle doit être fondée sur les principes « *de la solidarité et du partage équitable des responsabilités* »<sup>15</sup>. La proposition se veut alors une concrétisation législative de ce principe qui, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, régit l'action de l'Union dans les domaines de migration, d'asile et de contrôle aux frontières extérieures, conformément à l'article 80 TFUE<sup>16</sup>. La finalité de la proposition est d'abolir le système actuel de Dublin sur la répartition de responsabilités pour l'examen des demandes de protection

---

<sup>9</sup> Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure - Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism, 23 septembre 2019, disponible sur le lien : <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf>. Sur la déclaration, voir S. Carrera, R. Cortinovis, « The Malta Declaration on SAR and Relocation: A Predictable EU Solidarity Mechanism? », *CEPS Policy Insight*, n° 2019-14, octobre 2019.

<sup>10</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au Comité des Régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile (COM/2020/609 final).

<sup>11</sup> Tirée du discours sur l'état de l'Union prononcé par la présidente de la Commission, la citation d'ouverture donne le ton : les États membres doivent pouvoir « compter sur la solidarité de toute [l']Union ».

<sup>12</sup> Ainsi qu'il a été constaté à juste titre, la dénomination « pacte » s'avère quelque peu trompeuse, car un pacte implique par définition un accord entre deux ou plusieurs parties. Si la communication est le résultat de longues consultations, elle ne traduit pas un accord avec les autres acteurs institutionnels. Voir S. Carrera, « Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU pact on Migration and Asylum », *CEPS Policy Insights*, septembre 2020, p. 2.

<sup>13</sup> Le pacte invite les co-législateurs à reprendre les négociations sur le règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile, la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil, le règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et le règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation.

<sup>14</sup> Il s'agit d'une proposition modifiée de révision du règlement sur la procédure d'asile (COM/2020/611 final), d'une proposition modifiée de révision du règlement Eurodac (COM/2020/614 final), d'un nouveau règlement sur le filtrage (COM/2020/612 final), d'un nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (COM/2020/610 final) et d'un nouveau règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (COM/2020/613 final).

<sup>15</sup> COM/2020/610 final, p. 5.

<sup>16</sup> Avant le traité de Lisbonne, seule était mentionnée dans l'article 63.2.b du traité CE la compétence du Conseil d'adopter des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées.

internationale, souvent dénoncé pour les déséquilibres qu'il peut générer<sup>17</sup>. Il faut toutefois constater que l'élément central du règlement Dublin est maintenu dans le nouveau système proposé : le premier pays d'entrée demeure un des critères déterminants pour la répartition des responsabilités entre les États membres, même si les critères sont rationalisés pour mieux prendre en compte les intérêts légitimes des personnes et les liens significatifs qu'elles entretiennent avec l'État qui examine leur demande. La volonté de rupture se manifeste surtout par l'introduction d'un nouveau mécanisme permanent de solidarité permettant de compenser la répartition disproportionnée des demandeurs d'asile entre les États membres.

Ce mécanisme permettra de soutenir les États membres en cas d'arrivées massives à la suite d'opérations SAR, en cas de pression migratoire ou, enfin, en cas de situation exceptionnelle de crise provoquant l'afflux massif de ressortissants d'États tiers ou d'apatrides. Il est sans doute prématuré de se prêter à une analyse exhaustive de ses modalités, tant est toujours en cours la procédure législative ordinaire pour l'adoption des propositions législatives qui accompagnent le nouveau pacte sur la migration et l'asile<sup>18</sup>. Il s'avère néanmoins intéressant de tracer les contours de la « *nouvelle approche de solidarité* »<sup>19</sup> qui irrigue ces propositions afin de la mettre en corrélation avec le cadre établi par les traités. S'appuyant sur la marge d'appréciation laissée au législateur de l'Union pour définir des mesures appropriées de solidarité et de partage de responsabilités, cette approche est animée par une logique de souplesse (I). Le mécanisme proposé laisse en effet la latitude aux États membres de choisir comment ils veulent porter assistance à leurs partenaires, tout en imposant pour ce jeu de solidarité un cadre intégré (II).

### ***I. Une approche empreinte de flexibilité***

Sans être formellement fondée sur l'article 80 TFUE, la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de l'immigration reconnaît le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités et précise les obligations qui incombent aux États membres, dont fait partie le soutien de leurs partenaires sous la forme de contributions de solidarité (A). Les contours de ce principe sont donc désignés de manière elliptique. Derrière la bannière de solidarité, la proposition de la Commission abrite en effet des contributions diverses auxquelles les États membres peuvent recourir pour se prêter mutuellement assistance (B).

---

<sup>17</sup> Pour certains auteurs, la constitutionnalité de ce système s'avère redoutable à la lumière de l'article 80 TFUE. Voir E. Küçük, « The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? », *European Law Journal*, vol. 22, n° 4, 2016, pp. 448-469, spéc. p. 457 et s.

<sup>18</sup> Les propositions ont été examinées par les parlements nationaux dans le cadre de la procédure prévue par le protocole n° 2 annexé aux traités (selon les données de l'IPEX, seul le parlement hongrois a adressé un avis motivé contre les propositions, le 14 décembre 2020). Elles se trouvent actuellement en première lecture du Conseil. Les nombreuses modifications qui ont été suggérées pendant l'examen par le Conseil ne seront pas prises en compte dans la présente contribution. Ainsi qu'il est noté dans un document diffusé récemment par la présidence slovène, malgré le progrès effectué, une discussion plus approfondie est nécessaire afin de parvenir à un accord sur le mécanisme de solidarité (voir document de travail de la présidence du 7 décembre 2021, WK 14865/2021 INT).

<sup>19</sup> SWD/2020/207 final, p. 74.

## ***A. La consécration en droit dérivé du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités***

Rappelons tout d'abord qu'en ce qui concerne la migration, l'asile et le contrôle aux frontières extérieures, la solidarité trouve un appui dans le droit primaire. Dans ces domaines d'action de l'Union, les auteurs des traités ne se sont pas limités aux références à la solidarité aux articles liminaires du traité sur l'Union européenne (TUE). « *Épine dorsale du projet européen* »<sup>20</sup>, la solidarité figure en effet dans l'article 2 TUE sur les valeurs de l'Union alors que la promotion de la « *solidarité entre les États membres* » fait partie des objectifs assignés à l'Union par l'article 3 TUE. L'obligation de coopération loyale énoncée à l'article 4, § 3, TUE impose à l'Union et à ses États membres à s'assister mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités<sup>21</sup>. Concernant plus précisément l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'article 67 § 2 TFUE souligne que l'Union « *développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures* », laquelle « *est fondée sur la solidarité entre États membres* ». La solidarité s'apparente ainsi comme un fondement<sup>22</sup> des politiques régies par le chapitre 2 du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Par ailleurs, l'article 80 TFUE prévoit que « *les politiques de l'Union visées [à ce] chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu [de ce] chapitre contiennent les mesures appropriées pour l'application du principe* ».

La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de l'immigration se réfère expressément à cette disposition : son objectif est de préciser « *la teneur du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités conformément à l'article 80 [TFUE]* »<sup>23</sup>. Le contenu du principe est en effet explicité dans la liste des obligations prévues dans l'article 5 de la proposition de règlement, dont fait partie celle d'apporter un soutien aux États membres conformément aux règles prévues à la partie IV du règlement<sup>24</sup>. Intitulée « *solidarité* », cette partie comprend les règles relatives à l'application d'un mécanisme de solidarité aux cas d'arrivées massives à la suite d'opérations SAR et aux cas de pression migratoire. Des règles spécifiques concernant l'application effective de ce mécanisme en situation de crise sont du reste décrites dans la proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure<sup>25</sup>. Afin de se conformer aux impératifs

---

<sup>20</sup> Conclusions de l'avocate générale E. Sharpston présentées le 31 octobre 2019 sous l'aff. C-715/17, point 253.

<sup>21</sup> Sur la prégnance particulière de ce principe dans la mise en œuvre des politiques d'asile et d'immigration, voir Parlement européen, Commission LIBE, Document de travail du 15 juillet 2015 sur l'article 80 TFUE, PE564.907v01-00, p. 3 ; I. Goldner Lang, « No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done? », *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n° 1, 2020, pp. 35-59.

<sup>22</sup> S. De la Rosa, « La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union européenne », in Ch. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 165-190, spéc. p. 173.

<sup>23</sup> COM/2020/610 final, cons. 3 de la proposition du règlement.

<sup>24</sup> COM/2020/610 final, art. 5, § 1, point c) de la proposition de règlement. Il faut souligner que cet article, qui s'insère dans la partie II du règlement, allie de manière indissociable la solidarité et la responsabilité. La bonne application du mécanisme de solidarité s'insère ainsi dans une liste des responsabilités qui pèsent sur États membres pour le bon fonctionnement des politiques migratoires de l'Union.

<sup>25</sup> COM/2020/613 final, cons. 5 et 8 de la proposition de règlement.

de l'article 80 TFUE, les deux propositions législatives contiennent donc des mesures pour l'application effective du principe de solidarité.

Néanmoins, la Commission ne se résout pas à considérer l'article 80 TFUE en tant que base juridique formelle des deux instruments<sup>26</sup>. Sur ce point, il convient de souligner que les obligations qui incombent de cette disposition aux institutions de l'Union ont fait l'objet d'interprétations contrastées. Le Parlement européen a estimé à plusieurs reprises que cet article constitue, « conjointement » avec les articles 77 à 79 TFUE, le fondement juridique de l'application du principe de solidarité dans les domaines de l'asile, de la migration et des frontières<sup>27</sup>. Pendant la négociation du Fonds « Asile et migration » pour la période 2014-2020, le Conseil avait au contraire estimé qu'il ne constitue pas de base juridique. La Commission, quant à elle, a accordé son soutien au projet de règlement établissant le Fonds, tout en précisant que cela était « sans préjudice de son droit d'initiative quant au choix des bases juridiques, en particulier en ce qui concerne l'utilisation future de l'article 80 [TFUE] »<sup>28</sup>. Elle n'a toutefois pas saisi l'occasion de la négociation du Fonds pour la nouvelle période 2021-2027 afin de fonder sa proposition sur l'article 80 TFUE, bien qu'une importance lui soit accordée dans l'exposé des motifs de la proposition<sup>29</sup>.

La Cour de justice a fait mention à cette disposition pour la première fois dans l'arrêt *N.S.*, où elle s'est juste limitée à reconnaître que les articles 78 et 80 TFUE constituent « depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions pertinentes en matière d'asile »<sup>30</sup>. L'arrêt *République slovaque et Hongrie c. Conseil* a entamé une réflexion plus approfondie sur l'article 80 TFUE. Se bornant à reconnaître le rôle qu'il joue dans l'interprétation des autres articles du traité, la Cour a toutefois préféré éluder le thème de son utilisation comme une base juridique conjointe. S'appuyant sur le considérant 2 de la décision litigieuse du Conseil, elle s'est limitée à rappeler que « lors de l'adoption de la décision attaquée, le Conseil était effectivement tenu »<sup>31</sup> de mettre en œuvre le principe de solidarité et de partage de responsabilités. Il ne saurait donc lui être reproché d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a estimé devoir prendre des mesures provisoires « sur le fondement de l'article 78, § 3, TFUE, lu à la lumière de l'article 80 TFUE »<sup>32</sup>. Empreintes de prudence, les expressions utilisées ont permis de poser clairement le caractère obligatoire du principe de solidarité pour le législateur de l'Union, sans toutefois dessiner les contours précis de ce principe, ni faire le lien avec les valeurs de l'Union<sup>33</sup>. Dans l'arrêt

---

<sup>26</sup> La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de l'immigration se fonde sur les articles 78, § 2, point e), et 79, § 2, point c), TFUE. La proposition de règlement relatif aux situations de crise et aux cas de force majeure se fonde sur les articles 78, § 2, pts c), d) et e), et 79, § 2, point c), TFUE.

<sup>27</sup> Résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne, P8\_TA(2016)0102, point 1. Voir aussi le document de travail du 15 juillet 2015 sur l'article 80 TFUE, préc.

<sup>28</sup> Document du Conseil 8256/14.

<sup>29</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds « Asile et migration », COM/2018/471 final, p. 7.

<sup>30</sup> CJUE, 21 décembre 2011, *N.S.*, aff. jtes C-411/10 et C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, point 10.

<sup>31</sup> Aff. jtes C-643/15 et C-647/15, préc., point 252.

<sup>32</sup> *Ibid.*, point 253. Souligné par l'auteur.

<sup>33</sup> H. Labayle, « Le principe de solidarité en matière d'asile devant la Cour de justice, de la coupe aux lèvres », *La Semaine Juridique*, n° 47, 20 novembre 2017, pp. 1235-2216, spéc. p. 2116. L'auteur regrette notamment l'absence d'incursion du juge sur le terrain des valeurs de l'Union.

*Commission c. République de Pologne e.a.*<sup>34</sup>, la Cour a eu l'occasion de remettre l'accent sur l'esprit de solidarité qui animait les décisions de relocalisation du Conseil, sans se prononcer à nouveau sur l'utilisation de l'article 80 TFUE comme étant une sorte de titre juridique qui permet à l'Union d'exercer un pouvoir normatif.

De son côté, la doctrine a souligné que cet article transforme les exigences générales découlant du principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités en une obligation positive pour le législateur de l'Union d'adopter, lorsque cela s'avère nécessaire, des mesures pour donner application concrète à ce principe<sup>35</sup>. Dans le prolongement de cette idée, il a été soutenu qu'il pourrait constituer une « *base juridique supplétive* » qui, certes, ne peut pas être utilisée de manière autonome car elle ne décrit pas de procédure pour l'adoption d'actes de l'Union, mais peut être utilisée en combinaison avec les articles 77 à 79 TFUE<sup>36</sup>.

On peut ainsi se demander si la Commission aurait pu ne pas se limiter à une référence habituelle à l'article 80 TFUE dans les considérants de sa proposition. Une telle interrogation est d'autant plus permise si on prend en compte la finalité de rompre avec le règlement de Dublin<sup>37</sup> et la consécration recherchée du principe de solidarité et de partage équitable des solidarités au rang de droit dérivé. Le choix de la Commission s'aligne toutefois à la position dominante, selon laquelle l'article 80 TFUE doit plutôt être interprété comme une disposition horizontale susceptible d'influencer l'interprétation des autres dispositions du traité en matière de contrôles aux frontières, d'asile et d'immigration<sup>38</sup>. Cette disposition laisse en outre une marge d'appréciation aux institutions de l'Union pour définir le contenu des mesures appropriées de solidarité que les actes de l'Union doivent contenir.

### ***B. La précision elliptique de la portée du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités***

Le niveau de généralité du libellé de l'article 80 TFUE implique qu'il revient au législateur de l'Union de définir l'objet et les modalités des mesures visant à concrétiser le principe de solidarité, « *y compris sur le plan financier* ». Si le partage des charges financières est mentionné explicitement, il ne s'agit pas de la seule voie pour faire preuve de solidarité et de partage des responsabilités. En outre, ces deux notions n'ont pas été définies par les rédacteurs des traités<sup>39</sup>. Ce

---

<sup>34</sup> Aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, préc.

<sup>35</sup> J. Bast, « Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law », in A. Biondi, A. Biondi, E. Dagilyte, E. Kucuk (eds), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 114-132, spéc. p. 118.

<sup>36</sup> A. Caiola, « Une base juridique pour la solidarité : l'article 80, seconde phrase, TFUE », *CDE*, vol. 54, n° 2, 2018, pp. 437-493.

<sup>37</sup> L'article 80 TFUE est déjà mentionné dans le considérant 22 du règlement Dublin III relatif à l'introduction du mécanisme d'alerte rapide, qui n'a jamais trouvé d'application dans la pratique. Son application ne comprendrait en outre pas l'adoption de mesures concrètes de solidarité en cas de crise. L'article 33, § 4, du règlement, se réfère uniquement à la faculté du Parlement européen et du Conseil de discuter tout au long de ce processus et d'apporter des orientations sur les mesures de solidarité qu'ils jugent appropriées.

<sup>38</sup> K. Hailbronner, D. Thym (eds), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, p. 1044.

<sup>39</sup> Se penchant sur les incidences de ce choix, une étude préparée pour le Parlement européen concluait que « cela ressemble à la question classique de la poule et de l'œuf : il est évident que les rédacteurs du traité ont trouvé qu'il

silence n'a pas permis jusqu'à présent de préciser clairement la portée de solidarité interétatique dans les domaines de la migration, d'asile et des contrôles aux frontières.

En effet, les institutions ont déjà mis en place diverses formes de soutien financier, opérationnel ou physique<sup>40</sup> des États membres. Leurs résultats demeurent toutefois mitigés. Ce constat peut être opéré, tout d'abord, en ce qui concerne les réponses qui ont été apportées à la crise migratoire sur le plan financier : en sus de fonds ordinairement dédiés à la justice et aux affaires intérieures, des programmes spéciaux ont été créés pour assister certains États en difficulté. Il est toutefois bien connu que les dépenses de l'ELSJ représentent une fraction minimale du budget de l'Union. Ensuite, le support opérationnel des États membres à travers les agences de l'Union s'est avéré indispensable pendant la crise, mais ne suffit pas pour résoudre tous les problèmes structurels du RAEC. S'agissant enfin des programmes de relocalisation d'urgence, outre le fait qu'ils se sont révélés source de division politique, ils n'ont pas atteint leurs objectifs chiffrés et n'ont pas permis de réduire efficacement la pression exercée sur les régimes d'asile grec et italien<sup>41</sup>.

À la lumière des expériences passées, la proposition de la Commission se fonde ainsi sur un consensus sur l'insuffisance des mesures déjà adoptées pour donner une application concrète au principe de solidarité. Dans les évaluations du cadre juridique existant, il est en effet constaté qu'il n'existe pas « *de mécanisme de solidarité structuré dans le système de Dublin actuel ni dans le RAEC en général, alors que la pression exercée sur les différents États membres peut varier considérablement et changer de manière soudaine et imprévisible* »<sup>42</sup>. Toutefois, les avis divergent considérablement sur comment remédier ce déficit. D'un côté, une modification en profondeur du RAEC est défendue par une révision des critères d'attribution de la responsabilité de Dublin et par l'établissement d'un système obligatoire des mesures de relocalisation. De l'autre côté, certains défendent le *statu quo*, en soulignant la responsabilité individuelle de chaque État membre et en prônant seulement le développement ponctuel d'une « *boîte à outils* » de la solidarité<sup>43</sup>.

La proposition de la Commission s'apparente comme une tentative de synthèse de ces visions opposées. Afin d'éviter un nouveau blocage des négociations, le mécanisme proposé intègre plusieurs formes de solidarité. Il laisse la latitude aux États membres de choisir, comme dans un

---

était optimal ou alors judicieux de ne pas définir complètement la solidarité, même si certains ont indiqué, et continuent à le faire, qu'en théorie, une définition permettrait de faciliter la réalisation de ce principe. Ou peut-être les rédacteurs se sont-ils dit qu'une définition trop précise de la solidarité risquerait de compromettre son évolution » (Parlement européen, Commission LIBE, *L'application de l'article 80 du TFUE sur le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier, dans le domaine des contrôles aux frontières, de l'asile et de l'immigration*, PE 453.167, 2011, p. 112). <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

<sup>40</sup> Nous empruntons cette typologie à D. Thym et Evangelia Tsourdi, « Les dimensions constitutionnelle et opérationnelle de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle aux frontières », pp. 35-55, in R. Coman, L. Fromont, A. Weyembergh (dir.), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et configurations*, Bruxelles, Bruylant, 2019, spéc. p. 53.

<sup>41</sup> Selon un rapport spécial publié par la Cour des comptes européenne en 2019, seuls 34 705 migrants éligibles (12 706 arrivés en Italie et <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub> 21 999 arrivés en Grèce) ont été transférés vers 22 États membres et trois pays associés (le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse).

<sup>42</sup> COM/2020/610 final, p. 12.

<sup>43</sup> Sur cette polarisation du débat à propos de la réforme précédente du RAEC, voir R. Bieber, F. Maiani, « Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile », *RTDeur*, vol. 48, n° 2, 2012, pp. 295-327, spéc. p. 323.

« *menu* »<sup>44</sup>, les contributions de solidarité qu'ils sont disposés à fournir à leurs partenaires. Outre la relocalisation, la palette des contributions possibles est enrichie d'autres formes de solidarité : au titre du parrainage en matière de retour, un État membre peut s'engager à faire procéder, au nom d'un autre État membre, au retour de migrants en situation irrégulière<sup>45</sup>. Cela se ferait pendant que le migrant en situation irrégulière se trouve toujours sur le territoire de l'État membre bénéficiant des mesures de solidarité<sup>46</sup>. En outre, les États membres pourront non seulement répartir leurs efforts entre les relocalisations et les parrainages de retour, mais auront également la latitude de contribuer moyennant d'autres formes de solidarité telles que le renforcement des capacités, le soutien opérationnel, l'expertise technique et opérationnelle, ainsi que le soutien concernant les aspects extérieurs de la migration.

Le mécanisme se fonde donc sur une logique qui laisse « *toujours aux États membres des solutions alternatives viables à la relocalisation* »<sup>47</sup>. Or, ce choix a déjà fait l'objet de commentaires critiques quant à son aptitude à surmonter les profondes divisions des États membres. Ainsi qu'il a été souligné, le nouveau pacte et les propositions législatives qui l'accompagnent ne reflètent pas un consensus<sup>48</sup>. Ils peuvent éventuellement satisfaire les États membres du groupe de Visegrád qui, dans leur déclaration sur le Sommet de Bratislava, avaient mis en avant le concept de « *solidarité flexible* », lequel « *devrait permettre aux États membres de décider des formes de contribution spécifiques tenant compte de leur expérience et de leur potentiel* »<sup>49</sup>. Il est toutefois à douter que la proposition gagnera la confiance de la communauté des États membres<sup>50</sup>. La proposition intervient en outre sur fond de la crise des valeurs qui oppose l'Union et certains de ses États membres. Permettre aux États membres d'éviter l'accueil des demandeurs d'asile sur leur sol apparaît ainsi un choix discutable alors qu'un État membre est actuellement soumis aux procédures de l'article 7 TUE, en raison d'atteintes portées aux droits des minorités, des migrants et des réfugiés<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> S. Peers, « First Analysis of the EU's New Asylum Proposals », *EU Law Analysis*, 25 septembre 2020.

<sup>45</sup> Dans leur plan de réaction de solidarité, les États membres pourront choisir la nationalité des personnes dont ils souhaitent parrainer le retour. Le parrainage peut consister, par exemple, au conseil des migrants en situation irrégulière aux fins de leur retour volontaire, à un soutien financier et pratique pour les assister dans leurs démarches ou à mener un dialogue politique avec les pays tiers afin de faciliter l'identification et la réadmission.

<sup>46</sup> Il est toutefois prévu que si ces personnes n'ont pas fait l'objet d'un retour dans les 8 mois (ou dans les 4 mois en cas de situation de crise), elles seront transférées vers le territoire de l'État membre assurant le parrainage, territoire à partir duquel la procédure de retour sera achevée.

<sup>47</sup> COM/2020/609 final, p. 7.

<sup>48</sup> P. De Bruycker, « The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been », 15 décembre 2020, disponible sur le lien : <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.

<sup>49</sup> Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16 septembre 2016.

<sup>50</sup> Les ministres chargés des affaires migratoires de cinq États « en première ligne dans l'accueil » des migrants (Chypre, Espagne, Grèce, Italie et Malte) ont déjà exprimé leurs réserves dans une réunion sur le nouveau pacte tenue à Athènes, le 19 mars 2021. Voir : <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/21/eus-southern-states-step-up-calls-for-solidarity-in-managing-mass-migration>.

<sup>51</sup> Voir les cons. 62 à 72 de la proposition de décision figurant en annexe dans la Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P8\_TA(2018)0340. Il est utile d'ajouter que la Pologne est soumise aux procédures de l'article 7 TUE pour de seules atteintes à l'État de droit. Dans le cadre de l'affaire *République Slovaque et Hongrie c.*

Si l'Union a été jusqu'à présent incapable d'articuler une doctrine claire en ce qui concerne la portée de la solidarité en matière d'immigration et d'asile, il y a donc fort à craindre, avec F. Maiani, qu'une nouvelle occasion risque de se perdre<sup>52</sup>. N'étant pas à l'abri des critiques, la flexibilité qui irrigue la proposition de la Commission vise toutefois à permettre à ce que « *tous les États membres contribuent à la solidarité* »<sup>53</sup>, en participant à un mécanisme inséré dans le cadre juridique de l'Union.

## **II. Une approche animée par une logique intégrée**

Après l'adoption de la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de l'immigration, il n'appartiendra pas à la discrétion des États membres de participer au mécanisme de solidarité, seule l'adaptation de leur participation étant prévue. L'usage du présent de l'indicatif dans la proposition de règlement ne laisse pas de doutes : les États membres « *apportent un soutien aux autres États membres sous la forme de contributions de solidarité [...]* »<sup>54</sup>. Seule une situation de force majeure rendant « *impossible le respect de l'obligation de prendre des mesures de solidarité* »<sup>55</sup> leur permet de déroger aux délais prévus par le mécanisme de solidarité pour une période de six mois. Flexible mais destiné à lier *a priori* tous les États membres<sup>56</sup>, ce mécanisme repose sur des règles prévisibles et adaptées à la gravité des situations couvertes par le mécanisme (A) et sur une gouvernance laissant apparaître la place centrale de la Commission avec le concours des agences de l'Union (B).

### **A. Des règles prévisibles et adaptées à la gravité des situations couvertes par le mécanisme de solidarité**

Obligatoire pour tous les États membres, le mécanisme proposé s'apparente à une évolution par rapport au programme institué par la déclaration de Malte en 2019. Cette déclaration a été critiquée en ce qu'elle promouvait un modèle de « *solidarité à la carte* », car les États membres n'étaient

---

*Conseil*, cet État membre n'avait toutefois pas hésité à avancer l'argument d'homogénéité ethnique pour soutenir que les charges que constituerait la relocalisation de demandeurs d'asile seraient plus lourdes pour certains États membres (arrêt préc. pts 301-302).

<sup>52</sup> F. Maiani, « A Fresh Start or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact », 20 octobre 2020, disponible sur le lien : <http://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.

<sup>53</sup> COM/2020/609 final, p. 6. La Commission affirme tenir en compte la jurisprudence récente où la Cour, certes de manière très indirecte, a reconnu que les mesures adoptées dans le respect du principe de solidarité imposent la participation de tous les États membres (Aff. jtes C-643/15 et C-647/15, préc., point 304).

<sup>54</sup> COM/2020/610 final, art. 5 §1 point c de la proposition de règlement. Souligné par l'auteur

<sup>55</sup> COM/2020/613 final, art. 9 § 1 de la proposition de règlement. Souligné par l'auteur.

<sup>56</sup> Deux États membres bénéficient d'un régime spécifique conformément aux actes annexés aux traités. En vertu du protocole n° 21, l'Irlande dispose la faculté de participer à l'adoption des propositions avant ou après son adoption. Cet État participe toutefois déjà au règlement Dublin et on peut présumer qu'il exercera son *opt in* aux actes visant le remplacer. En vertu du protocole n° 22 annexé aux traités, le Danemark ne peut pas participer à l'adoption des propositions. Cependant, étant donné qu'il applique le règlement de Dublin en vertu d'un accord international qu'il a conclu avec la Communauté européenne en 2006, le Danemark est tenu de notifier à la Commission sa décision d'appliquer ou non les dispositions des propositions modifiant le règlement Dublin.

pas obligés d'y adhérer et pouvaient sortir à tout moment<sup>57</sup>. La nouveauté du mécanisme tient également à son caractère permanent, ce qui le différencie tant des engagements volontaires des États signataires de la déclaration de Malte pour une durée limitée<sup>58</sup>, que des mesures adoptées dans le cadre juridique de l'Union pour assister l'Italie et la Grèce. En effet, les deux décisions de 2015 ont mis en place des mesures provisoires visant à relocaliser des demandeurs d'asile dans d'autres États membres, lesquels devenaient responsables de l'examen des demandes de protection internationale. De la sorte, les décisions ont introduit une exception temporaire à l'application du critère de première entrée du règlement Dublin, selon lequel la Grèce et l'Italie auraient autrement été responsables de l'examen des demandes<sup>59</sup>.

Or, ainsi qu'il a été souligné, la mise en place, dans des circonstances particulières, de ce qu'il peut apparaître comme une « *solidarité exceptionnelle* », n'épuise pas la nécessité d'introduire un système de « *solidarité normale* » conformément aux impératifs de l'article 80 TFUE<sup>60</sup>. Tel est l'objectif recherché par le mécanisme permanent de solidarité qui, de l'aveu de ses concepteurs, est « *fondé sur un système de solidarité constante en temps normal* »<sup>61</sup>. Ce système tient à la création d'un cadre prévisible pour que les États membres puissent être soutenus par leurs partenaires en cas de débarquements massifs effectués à la suite d'opérations SAR et de pression ou de risque de pression migratoire. Même en temps normal, le mécanisme proposé continue donc à refléter une vision de solidarité perçue comme outil de gestion des pressions migratoires urgentes<sup>62</sup>. En outre, malgré l'existence des dispositions qui sont destinées à régir ces cas de pression migratoire, il ne peut pas être exclu qu'une situation exceptionnelle de crise se reproduise. Tirant les leçons des expériences précédentes, la Commission propose ainsi de compléter le mécanisme de solidarité par une approche systématique de gestion des crises<sup>63</sup>, afin d'éviter de devoir apporter des réponses *ad hoc* face aux situations telles que celles que la Grèce et l'Italie ont connues. Des règles spécifiques s'appliqueront en chaque situation provoquant l'afflux massif de ressortissants d'États tiers ou d'apatrides, affectant la fonctionnalité du système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État concerné et pouvant avoir de graves conséquences sur le fonctionnement du

---

<sup>57</sup> J. van Berckel Smit, « Taking Onboard the Issue of Disembarkation. The Mediterranean Need for Responsibility-Sharing after the Malta Declaration », *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, 2020, pp. 492-517, spéc. p. 515.

<sup>58</sup> Le mécanisme a été institué en tant que projet pilote d'une durée de validité d'au moins six mois, renouvelable sous l'accord des États parties au projet (voir le point 15 de la Déclaration de Malte).

<sup>59</sup> Cons. 23 de la déc. (UE) 2015/1601 du Conseil, préc. La Cour de justice a de son côté reconnu le caractère temporaire des dérogations introduites par la décision (aff. jtes C-643/15 et C-647/15, préc., pt 79).

<sup>60</sup> V. Moreno Lax, « Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, no 5, 2017, pp. 740-762, spéc. p. 752.

<sup>61</sup> COM/2020/610 final, p. 5.

<sup>62</sup> Sur la prégnance de cette logique dans le régime d'asile européen, voir V. Mitsilegas, « Solidarity and Trust in the Common European Asylum System », *Comparative Migration Studies*, vol. 2, n° 2, 2014, pp. 181-202, spéc. p. 187. Il est aussi notable que, pendant les négociations du Conseil, certains États membres se sont opposés à un mécanisme distinct de solidarité en cas d'opérations SAR, en estimant que la notion de pression migratoire peut couvrir de telles opérations (doc. du Conseil du 15 déc. 2021, ST 14392 2021 REV 1).

<sup>63</sup> Étant donné cette approche, la Commission a l'intention d'abroger la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12). Ce texte n'a jamais trouvé d'application.

cadre commun sur le régime d’asile et d’immigration<sup>64</sup>. Il ne s’agit plus d’un dispositif provisoire qui concerne une crise précise, bien qu’il soit toujours possible d’adopter des mesures additionnelles pour faire face à une situation exceptionnelle<sup>65</sup>.

Le *modus operandi* du mécanisme de solidarité s’appuie du reste sur une gradation des mesures qui peuvent être proposées dans les trois situations mentionnées ci-dessus. Ainsi, en cas de déclenchement du mécanisme à la suite des opérations SAR, les États membres pourront initialement apporter leur contribution sous forme de relocalisation des demandeurs de protection internationale qui ne sont pas soumis à la procédure à la frontière ou de relocalisation des personnes vulnérables, quelle que soit la manière dont ils ont franchi les frontières extérieures, ou, enfin, sous forme d’autres mesures de renforcement des capacités, de soutien opérationnel et des mesures visant à répondre aux tendances migratoires affectant l’État membre bénéficiaire grâce à la coopération avec les pays tiers<sup>66</sup>. Ce n’est qu’en cas d’insuffisance des contributions offertes pour couvrir les besoins de l’État bénéficiaire, que les États contributeurs pourront choisir de prendre en charge des retours dans le cadre de la mise en place d’un mécanisme de correction<sup>67</sup>. Lorsque l’objectif est d’alléger la pression migratoire d’un État bénéficiaire, les États contributeurs pourront au contraire choisir de prendre en charge des retours même avant l’application d’un mécanisme analogue de correction<sup>68</sup>. La portée de la relocalisation est étendue non seulement aux demandeurs d’asile, mais également aux bénéficiaires d’une protection internationale qui ont obtenu une telle protection moins de trois ans avant le déclenchement du mécanisme de solidarité<sup>69</sup>. L’application des règles spécifiques permettant de faire face efficacement à une situation exceptionnelle de crise permet enfin d’élargir le champ d’application des relocalisations aux candidats soumis à la procédure à la frontière et aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>70</sup>. En tel cas de crise, les États membres ne pourront au contraire choisir de remplir leur part des obligations par des mesures autres que les relocalisations ou la prise en charge des retours<sup>71</sup>.

Une logique de gradation s’avère alors perceptible à la comparaison de la palette des contributions pouvant être offertes aux cas d’opérations SAR, aux cas de pression ou de risque de pression migratoire et aux situations de crise. Permettant de calibrer les mesures de solidarité en fonction de la gravité des événements, la proposition de la Commission donne ainsi crédit à l’idée de « *solidarité effective* » ou « *progressive* » laquelle a été exprimée lors des débats sur la réforme du

---

<sup>64</sup> COM/2020/613, art. 2, § 2, a) de la proposition de règlement.

<sup>65</sup> Il est précisé que l’instauration des règles de gestion de crise s’entend sans préjudice de la possibilité d’adopter, conformément à l’article 78, § 3, TFUE, des mesures provisoires au profit d’un État membre en cas de situation d’urgence (COM/2020/613 final, cons. 19 de la proposition de règlement).

<sup>66</sup> COM/2020/610 final, art. 47 § 4 de la proposition de règlement.

<sup>67</sup> COM/2020/610 final, art. 48 § 2 de la proposition de règlement. Ce mécanisme sera analysé *infra*, B.

<sup>68</sup> COM/2020/610 final, art. 51 3 3, b), ii) de la proposition de règlement.

<sup>69</sup> Il peut être constaté que les relocalisations ont une portée plus considérable que dans le programme de 2015, lequel concernait seuls les demandeurs de protection internationale possédant certaines nationalités (voir l’art. 3 § 2 la déc. (UE) 2015/1601 du Conseil, préc.).

<sup>70</sup> COM/2020/610 final, art. 45 § 2, a) et b) de la proposition de règlement ; COM/2020/613 final, art. 2 § 5 de la proposition de règlement.

<sup>71</sup> COM/2020/613 final, art. 2 § 1 de la proposition de règlement.

RAEC<sup>72</sup>. La gouvernance du nouveau mécanisme de solidarité traduit enfin un recul de la logique intergouvernementale.

### **B. La gouvernance du mécanisme de solidarité**

La proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration octroie un rôle central à la Commission en ce qui concerne le déclenchement du mécanisme de solidarité. C'est elle qui déterminera, dans son rapport annuel sur la gestion des migrations, si des États membres sont confrontés à des arrivées récurrentes de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides à la suite d'opérations SAR et, le cas échéant, quels sont les besoins des États concernés<sup>73</sup>. Il incombera également à la Commission d'évaluer « *la situation migratoire* » dans un État membre, soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'État concerné<sup>74</sup>. Assistée par l'Agence pour l'asile et Frontex<sup>75</sup>, la Commission devra se prononcer sur l'existence de pression ou de risque de pression migratoire en tenant compte une série de critères objectifs énumérés de manière non exhaustive dans la proposition de règlement<sup>76</sup> et en consultant l'État concerné. Elle devra par la suite présenter un rapport sur la pression migratoire<sup>77</sup> qui recense les besoins de l'État membre<sup>78</sup>.

Une fois les besoins identifiés, il appartiendra aux États membres de notifier les contributions qu'ils entendent apporter en adressant à la Commission leur « *plan de réaction de solidarité* », dans un mois à compter de l'adoption du rapport sur la gestion de la migration<sup>79</sup>, ou dans deux semaines à compter de l'adoption du rapport sur la pression migratoire<sup>80</sup>. Si, après cet échange, il s'avère que les contributions sont adéquates par rapport aux besoins identifiés, la Commission reçoit un titre d'habilitation pour adopter un acte d'exécution établissant les mesures de solidarité<sup>81</sup>. Adopté conformément à l'article 293 TFUE, cet acte transformera l'intention des États membres d'offrir leurs contributions en obligation juridique. Il importe toutefois de constater que la proposition ne comprend pas de règles spécifiques pour sanctionner le non-respect de cette obligation, seules les voies habituelles de sanction pour manquement aux obligations du droit de l'Union restant possibles.

En cas d'insuffisance des contributions, un forum de solidarité comprenant tous les États membres sera convoqué à l'initiative de la Commission afin de les inviter à revoir leurs engagements à la hausse<sup>82</sup>. Si le nombre total ou le type de contributions reste toujours insuffisant, un mécanisme de

---

<sup>72</sup> H. Labayle, « La crise des politiques européennes d'asile et d'immigration. Regard critique », *RFDA*, 2017, pp. 893-905, spéc. p. 897.

<sup>73</sup> COM/2020/610 final, art. 47 § 2 de la proposition de règlement.

<sup>74</sup> COM/2020/610 final, art. 50 § 1 de la proposition de règlement. Il faut noter également qu'un État membre peut solliciter la solidarité des autres États membres aux fins de prévention de toute pression migratoire, la Commission devant être notifiée de telles demandes et contributions apportées en réponse (art. 56 de la proposition de règlement).

<sup>75</sup> COM/2020/610 final, art. 50 § 2 de la proposition de règlement.

<sup>76</sup> COM/2020/610 final, art. 50, §§ 3 et 4, de la proposition de règlement.

<sup>77</sup> COM/2020/610 final, art. 51 § 1 de la proposition de règlement.

<sup>78</sup> COM/2020/610 final, art. 51 § 3 de la proposition de règlement.

<sup>79</sup> COM/2020/610 final, art. 47 § 4 de la proposition de règlement.

<sup>80</sup> COM/2020/610 final, art. 52 § 3 de la proposition de règlement.

<sup>81</sup> COM/2020/610 final, art. 48 § 1 et 53 § 1 de la proposition de règlement.

<sup>82</sup> COM/2020/610 final, art. 47 § 5 et 52 § 4 de la proposition de règlement. Convoqué et présidé par la Commission, le forum de solidarité est prévu par l'art. 46 de la proposition de règlement.

correction entrera en jeu. Dans le cas des opérations SAR, la Commission est ainsi habilitée à adopter, dans les deux semaines suivant la fin du forum, un acte d'exécution qui fixe les mesures de soutien de capacité, le nombre total de personnes devant faire l'objet d'une relocalisation et le nombre des relocalisations pour chaque État membre, calculé selon une clé de répartition qui repose sur deux critères de pondération égale : la taille de la population, et le PIB total d'un État membre<sup>83</sup>. Les États membres pourront réagir en offrant des mesures de soutien de capacité au lieu de relocalisations, à condition que cela soit « proportionnel » à la contribution qu'ils auraient apportée sous la forme de relocalisations. Si toutefois les relocalisations proposées sont inférieures de 30 % aux besoins recensés par la Commission, chaque État membre sera obligé de respecter au moins la moitié de sa part équitable de relocalisation<sup>84</sup>. Or, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, les États membres pourront choisir à ce stade de contribuer avec des parrainages de retours au lieu des relocalisations. En cas de pression migratoire, un mécanisme analogue de correction est prévu si 30 % des besoins de relocalisation et de parrainage de retour ne sont pas satisfaits, auquel cas les États membres seront tenus de couvrir la moitié de leur part calculée par la Commission<sup>85</sup>.

La proposition de la Commission prévoit également une gestion intégrée de la réserve de solidarité laquelle est créée après l'adoption de l'acte d'exécution déterminant la contribution de chaque État membre. Il lui appartient de recourir à la réserve qui est créée afin qu'elle puisse être utilisée en cas d'opérations SAR et de coordonner la mise en œuvre des mesures de solidarité<sup>86</sup>. Sous sa coordination, l'Agence pour l'asile et Frontex établiront la liste des personnes éligibles devant faire l'objet d'une relocalisation ou d'une prise en charge aux fins du retour. Les relocalisations devront être opérées par les États membres dans le respect d'une série d'exigences procédurales<sup>87</sup>. Sur demande, la Commission coordonnera également les aspects opérationnels des autres mesures proposées, notamment avec le concours d'experts ou d'équipes déployés par l'Agence pour l'asile ou Frontex<sup>88</sup>.

Le rôle central des instances de l'Union se confirme enfin à la lecture de règles spécifiques qui sont prévues par la proposition de règlement relatif aux situations de crise et aux cas de force majeure. Il appartient à la Commission d'évaluer la situation d'un État membre pour déterminer qu'il se trouve confronté à une situation de crise. Dans un tel cas de figure, le mécanisme de solidarité fonctionne de la même manière qu'en cas de pression migratoire. Il y a toutefois certaines différences qui tiennent, comme il a déjà été indiqué, à l'ajustement de la palette des contributions

---

<sup>83</sup> COM/2020/610 final, art. 48, § 2, et art. 54 de la proposition de règlement.

<sup>84</sup> Pour F. Maiani (« A Fresh Start or One More Clunker?... », précité), ce mécanisme conduit à une solidarité « à moitié obligatoire », puisqu'il permet de couvrir uniquement le 50 % des besoins de relocalisation fixés par la Commission.

<sup>85</sup> COM/2020/610 final, art. 53 § 2 de la proposition de règlement.

<sup>86</sup> COM/2020/610 final, art. 49 § 1 de la proposition de règlement. De manière officieuse, la Commission avait déjà joué un tel rôle de « facilitateur » pendant les arrangements *ad hoc* dans le cadre de la crise de débarquement en 2019. Voir S. Carrera, R. Cortinovis, « The Malta Declaration on SAR and Relocation... », précité, p. 5.

<sup>87</sup> COM/2020/610 final, art. 57 et 58 de la proposition de règlement. S'il est impossible pour les États membres de choisir les personnes qu'ils vont relocaliser, des règles spécifiques visent à faire correspondre les demandeurs avec les États où ils ont de meilleures perspectives d'intégration.

<sup>88</sup> COM/2020/610 final, art. 60 de la proposition de règlement.

de solidarité<sup>89</sup>, ainsi qu'à des délais plus courts et à l'absence de mise en place d'un mécanisme de correction.

Il convient toutefois de souligner que la même proposition de règlement prévoit des règles relatives à la force majeure selon lesquelles les États contributeurs peuvent déroger temporairement aux délais prévus par le mécanisme de solidarité, après avoir simplement informé la Commission et les autres États membres. La valeur ajoutée de la reconnaissance explicite de ce droit est discutable, dans la mesure où il est déjà précisé dans la jurisprudence qu'un événement de force majeure peut justifier l'impossibilité absolue d'exécuter correctement une obligation du droit de l'Union<sup>90</sup>. La possibilité d'invoquer unilatéralement la force majeure n'invite-t-elle indirectement les États opposés au mécanisme de solidarité à se soustraire temporairement à leurs obligations<sup>91</sup> ? Il est alors légitime de s'interroger si, en leur forme actuelle, les propositions de la Commission garantissent effectivement l'évitement d'une nouvelle crise de solidarité dans l'Union...

---

<sup>89</sup> COM/2020/613 final, art. 2 de la proposition de règlement.

<sup>90</sup> CJCE, 11 juillet 1985, *Commission c/ Italie*, aff. 101/84, point 16.

<sup>91</sup> Selon F. Maiani (« A Fresh Start or one More Clunker?... », précité), une obligation de soumission des dérogations à l'autorisation préalable des institutions aurait été plus cohérente avec le changement de paradigme prôné par la Commission.