

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

ÉCOLE DE DROIT

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES  
ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

---

# L'asile au temps du coronavirus

Étude de l'impact des diverses mesures prises pour lutter contre  
la pandémie sur les procédures d'asile Dublin

MÉMOIRE DE MASTER

présenté par

**Chloé Pignolet**

sous la direction de

**Professeur Francesco Maiani**

Lausanne, le 16 juillet 2021

## Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Les grands principes de Schengen et Dublin</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Espace Schengen</b> .....	<b>2</b>
<i>a. Généralités</i> .....	2
<i>b. Frontières intérieures et frontières extérieures</i> .....	3
<b>2. Principe de non-refoulement</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Système Dublin</b> .....	<b>5</b>
<i>a. Généralités</i> .....	5
<i>b. Transferts Dublin</i> .....	7
<b>III. Schengen et Dublin durant la pandémie</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Contexte sanitaire</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Position de l'Union européenne</b> .....	<b>11</b>
<i>a. Restrictions de déplacement</i> .....	11
<i>b. Asile</i> .....	12
<i>c. Valeur juridique des communications de la Commission européenne</i> .....	12
<b>3. Mesures étatiques</b> .....	<b>13</b>
<i>a. Généralités</i> .....	13
<i>b. Prévention et hygiène dans les centres d'accueil</i> .....	14
<i>c. Fermeture des frontières et interdiction d'entrée</i> .....	15
<i>d. Dépôt des demandes d'asile</i> .....	16
<i>e. Garanties de procédure</i> .....	18
<i>f. Régularisation temporaire</i> .....	20
<b>4. Synthèse</b> .....	<b>21</b>
<b>IV. Mesures frontalières prises durant la pandémie</b> .....	<b>21</b>
<b>1. Compétences en matière de frontières et de santé publique</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Restrictions à l'entrée</b> .....	<b>21</b>
<i>a. Situation aux frontières extérieures</i> .....	21
<i>b. Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'Espace Schengen</i> .....	24
(1) <i>Fondements légaux</i> .....	24
(2) <i>Concrétisation en période de pandémie</i> .....	25
<b>3. Conséquences des restrictions frontalières sur l'asile</b> .....	<b>28</b>
<i>a. Exemption aux restrictions d'entrée</i> .....	28
<i>b. Le cas de l'Italie et de Malte</i> .....	29
<b>4. Exigence d'un test Covid-19 négatif ou d'une quarantaine avant une entrée sur le territoire</b> .....	<b>31</b>
<i>a. Lignes directrices de la Commission</i> .....	31
<i>b. Autriche</i> .....	32
<b>V. Mesures en matière d'asile prises durant la pandémie</b> .....	<b>33</b>
<b>1. Transferts Dublin</b> .....	<b>33</b>
<i>a. Suspension de l'exécution des transferts</i> .....	33
(1) <i>Allemagne</i> .....	35
(2) <i>Italie</i> .....	35
<i>b. Limite temporelle de l'art. 29 § 2 Règ. Dublin III</i> .....	36
(1) <i>Fondement légal</i> .....	36
(2) <i>Allemagne</i> .....	37

<b>2. Retours volontaires et forcés .....</b>	<b>38</b>
<b>VI. Synthèse .....</b>	<b>39</b>
<b>VII. Conclusion.....</b>	<b>40</b>
<b>Table des abréviations .....</b>	<b>1</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>4</b>
<b>Monographies, commentaires de loi, articles scientifiques et rapports .....</b>	<b>4</b>
<b>Documents officiels.....</b>	<b>10</b>
<i>Conseil de l'Europe.....</i>	<i>10</i>
<i>Union européenne .....</i>	<i>10</i>
<i>Luxembourg.....</i>	<i>11</i>
<i>Suisse.....</i>	<i>12</i>
<i>Autre.....</i>	<i>12</i>
<b>Articles de presse .....</b>	<b>12</b>
<b>Table des jurisprudences .....</b>	<b>15</b>
<b>Cour européenne des droits de l'homme.....</b>	<b>15</b>
<b>Union européenne.....</b>	<b>15</b>
<b>Allemagne.....</b>	<b>16</b>
<b>Belgique .....</b>	<b>16</b>
<b>France .....</b>	<b>16</b>
<b>Italie .....</b>	<b>16</b>
<b>Luxembourg.....</b>	<b>16</b>
<b>Pays-Bas .....</b>	<b>16</b>
<b>Suisse .....</b>	<b>16</b>

### *Remarque liminaire*

Pour des raisons de lisibilité, seules les désignations masculines de fonctions ou de personnes seront utilisées dans ce mémoire, mais elles valent indifféremment pour tous les genres

## I. Introduction

Avril 2020, en cœur de la première vague de la pandémie de Covid-19 qui déchire l'Europe depuis trois mois, Saeed, trentenaire pakistanais, quitte le camp bosniaque où il a été confiné pour rejoindre la frontière croate. Durant vingt-et-un jours, il traverse, en compagnie de neuf autres migrants, montagnes et forêts, la boule au ventre, avant d'enfin franchir la frontière italienne. Persuadé d'être arrivé à bout de ses peines, il s'arrête dans un café pour reprendre des forces. De l'autre côté de la route, une résidente le voit et décroche son téléphone. Quelques minutes plus tard, il est arrêté par la police, entassé de force avec ses compagnons de route dans un van et remis aux autorités slovènes, avant d'être reconduit à la frontière entre la Croatie et la Bosnie. Aucune précaution sanitaire n'est prise et ses multiples demandes d'asile sont ignorées. À peine vingt-quatre heures après avoir posé pied en Italie, il se retrouve relâché au bord d'une rivière frontalière par des policiers croates habillés en civil lui criant de « rentrer en Bosnie », après l'avoir battu, insulté et forcé à se déshabiller<sup>1</sup>.

Des histoires similaires, il en existe des milliers, certaines avec des fins heureuses, beaucoup à l'issue tragique. La pandémie du Covid-19 a en effet eu des conséquences catastrophiques sur la migration en Europe, que ce soit au niveau de la dégradation des conditions d'accueil déjà discutables des camps et centres surpeuplés, de l'accès aux soins médicaux de base, de la violence des refoulements ou des possibilités d'entrer sur sol européen. Ainsi, s'il est rapidement apparu que la pandémie et ses conséquences socio-économiques allaient principalement toucher les communautés marginalisées et pauvres, au premier rang desquelles les réfugiés<sup>2</sup>, il s'est avéré que ces derniers avaient été particulièrement affectés par les restrictions frontalières, de déplacement et d'accès aux autorités. Ces restrictions ayant également soulevé des questions juridiques inédites, elles feront l'objet d'une analyse attentive dans le cadre de ce mémoire, sous le prisme de Schengen et de Dublin. À cet égard, nous allons principalement nous concentrer sur les mesures prises durant la première vague européenne de la pandémie, entre février et juillet 2020, puisque celles-ci ont été plus invasives et désordonnées que les mesures prises ultérieurement, et qu'une tendance au repli sur soi et de peur de l'étranger a pu être observée à cette époque.

Toutefois, il serait faux de penser que les conséquences de la pandémie se sont limitées, pour les réfugiés et les demandeurs de protection internationale, aux difficultés rencontrées dans les procédures d'asile. En droit du travail, nous aurions pu discuter de la notion de « travailleurs essentiels », divergente selon les législations, mais désignant souvent des professions très exposées au virus ou impossibles à exercer à distance, dans lesquelles la proportion de migrants y est plus forte qu'ailleurs<sup>3</sup>. Nous aurions pu examiner les inégalités de traitement réservées aux étrangers dans les systèmes de santé ou de sécurité sociale, sous l'angle des droits fondamentaux. Ou alors analyser comment certains gouvernements se sont servis de la pandémie comme excuse pour implémenter un agenda anti-immigration, discriminatoire et/ou xénophobe, à l'image de la Hongrie ; et comment les actes de haine anti-étrangers, particulièrement anti-asiatique, ont augmenté de manière impressionnante durant cette période<sup>4</sup>. Les thématiques traitant de l'impact de la pandémie sur l'asile en Europe sont sans fin, mais ne peuvent être toutes abordées dans le cadre de ce mémoire. Nous resterons donc focalisés sur la question frontalière et celle de l'accès à l'asile, ainsi que sur les transferts Dublin.

---

<sup>1</sup> Ce récit est tiré de SUBER/DE STONE/KIRMES-DALY.

<sup>2</sup> TRIGGS, p. 368.

<sup>3</sup> ADAMSKI. En effet, selon l'OCDE, les personnes issues de l'immigration représentent, en Europe, près de 14% des travailleurs dits essentiels, cette proportion étant bien plus élevée dans les villes que dans les régions rurales. Et si l'on ne considère que le système de la santé, près de 23% des médecins et 14% du personnel infirmiers sont issus, en Europe, de l'immigration (OCDE, travailleurs essentiels).

<sup>4</sup> *Ibid.* ; FRA, p. 34-35.

Ce travail aura ainsi pour objectif d'examiner la conformité aux principaux textes européens des différentes mesures prises en matière de frontières et d'asile par les États membres au début de la pandémie. Après avoir posé le cadre général de la politique européenne en matière de frontières et d'asile (II), nous commencerons par présenter le contexte général dans lequel se sont inscrites les restrictions frontalières et en matière d'asile adoptées par les États durant la pandémie (III), en particulier les recommandations émises par la Commission européenne à cet égard (III.2) et les différents types de mesures prises en la matière par les États membres (III.3). Puis, nous nous concentrerons tour à tour sur la question des restrictions imposées aux frontières et de leurs conséquences sur l'accès à l'asile (IV) et sur les mesures prises en matière d'asile, en particulier sur les transferts Dublin (V.1) et sur les retours (V.2). Après une synthèse (VI), nous terminerons en replaçant les difficultés rencontrées dans le domaine de l'asile durant la pandémie dans le cadre plus général du débat actuel sur la refonte du système Dublin (VII).

Tout au long de ce mémoire, les différentes recommandations de la Commission et autres propos théoriques seront illustrés par des exemples concrets de mesures étatiques. Seuls les États aux politiques les plus topiques ou marquantes, au premier rang desquels l'Italie, Malte, l'Autriche et l'Allemagne, ont été sélectionnés à cet effet. L'exemple de la Suisse ne sera que peu utilisé, vu les mesures assez « ordinaires » prises par ce pays et le peu de sources disponibles à leur sujet.

## II. Les grands principes de Schengen et Dublin

Avant de se concentrer sur la situation particulière de la pandémie, il apparaît important de poser le contexte et de brièvement présenter non seulement les grands principes applicables aux procédures d'asile déposées en Europe, mais aussi les règles en vigueur aux frontières.

### 1. Espace Schengen

#### a. Généralités

La coopération Schengen instaure un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires et associés<sup>5</sup>, tout en garantissant une protection renforcée à ses frontières extérieures. C'est le 14 juin 1985 que l'Espace Schengen est né, avec la signature par cinq États membres de la CEE de l'Accord Schengen<sup>6</sup>. Une convention d'application<sup>7</sup> suivra en 1990. Par la suite, durant les négociations qui ont débouché, en 1997, sur la signature du Traité d'Amsterdam<sup>8</sup>, les dirigeants européens se sont accordés pour intégrer l'Accord, la Convention Schengen et les diverses réglementations y relatives dans l'acquis communautaire. Cette intégration est devenue effective le 1<sup>er</sup> mai 1999, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (art. 67 et 77 TFUE<sup>9</sup>).

Pour synthétiser, Schengen permet l'abolition des frontières intérieures entre ses États membres, de sorte qu'il soit possible de se rendre d'un État partie à l'autre sans subir de contrôle à la frontière, et sans avoir à obtenir un quelconque visa ou autre autorisation. Le corollaire de

<sup>5</sup> Il s'agit de 22 des 27 États membres de l'UE, ainsi que de l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, tous les quatre signataires d'un accord d'association (DELIVET, p. 2).

<sup>6</sup> Accord 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, signé à Schengen le 14 juin 1985, JO L 239 du 22.09.2000, p. 00013-0018 (ci-après : Accord Schengen).

<sup>7</sup> Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.09.2000, p. 0019-0062 (ci-après : Convention Schengen).

<sup>8</sup> Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 340 du 10.11.1997, p. 0001-0144 (ci-après : Traité d'Amsterdam).

<sup>9</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), JO 326 du 26.10.2012, p. 47-390 (ci-après : TFUE).

cette abolition est un renforcement des contrôles aux frontières extérieures, afin de garantir la sécurité au sein de l'Espace, et l'adoption de nombreuses mesures compensatoires, en particulier des règles uniformes sur l'entrée des ressortissants de pays tiers dans Schengen, un système commun d'information, ainsi qu'une coopération policière et judiciaire<sup>10</sup>. En effet, un espace de libre circulation tel que l'Espace Schengen repose sur la confiance mutuelle des États membres, chacun étant responsable de surveiller ses frontières extérieures pour le compte non seulement de lui-même, mais aussi des autres<sup>11</sup>. Cela implique une uniformisation des règles d'entrée, qui se trouvent dans le Code frontières Schengen<sup>12</sup>, et de celles sur la délivrance des visas Schengen, qui figurent dans le Code des visas<sup>13</sup>.

### *b. Frontières intérieures et frontières extérieures*

Pour comprendre le fonctionnement de l'Espace Schengen, il est nécessaire de distinguer les notions de « frontières intérieures » et de « frontières extérieures ».

Conformément à l'art. 2 § 1 du Code frontières Schengen, sont des frontières intérieures « les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres » (lit. a), « les aéroports des États membres pour les vols intérieurs » (lit. b), et « les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur » (lit. c). Ainsi, la notion de frontières intérieures désigne les frontières communes des États membres, ce qui signifie que les contrôles frontaliers sont abolis lorsque des personnes circulent entre ceux-ci, peu importe leur nationalité<sup>14</sup>.

*A contrario*, en vertu de l'art. 2 § 2 du Code frontières Schengen, les frontières extérieures sont « les frontières terrestres des États membres, y compris fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures ». Les règles et contrôles aux frontières extérieures (art. 5 ss du Code frontières Schengen) s'appliquent ainsi à tout ressortissant d'un État tiers, peu importe dans quel État membre ou par quel moyen ce dernier souhaite entrer dans l'Espace Schengen. Des contrôles doivent également être menés sur les personnes jouissant de la libre circulation au sein de l'Espace, mais les conditions d'entrée prévues à l'art. 6 du Code frontières Schengen ne s'appliquent pas à ces derniers<sup>15</sup>.

## **2. Principe de non-refoulement**

Corollaire de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains, cruels ou dégradants, faisant partie du droit coutumier, voire du *jus cogens*<sup>16</sup>, le principe de non-refoulement est à la fois un concept de droit international des droits de l'homme<sup>17</sup> et un concept de droit international des réfugiés<sup>18</sup>. La différence réside dans le fait qu'en droit international des droits

<sup>10</sup> DELIVET, p. 3.

<sup>11</sup> MARIN, p. 1071.

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.03.2016, p. 1-52 (ci-après : Code frontières Schengen).

<sup>13</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.09.2009, p. 1-58.

<sup>14</sup> EPINEY/MEIER/EGBUNA-JOSS, p. 924.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 928 ss.

<sup>16</sup> ALLAIN ; NICOLosi ; BAULOZ, p. 139.

<sup>17</sup> Voir not. art. 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105) ; art. 16 de la Convention internationale du 20 décembre 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (RS 0.103.3) ; art. 7 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II, RS 0.103.2) ; et art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101). Voir ég. CourEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, requête n° 14038/88, § 88.

<sup>18</sup> Voir art. 33 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié (RS 0.142.30). Concrétisé en droit suisse à l'art. 5 al. 1 de la Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31).

de l'homme, aucune exception à ce principe n'a été posée par la jurisprudence, alors que l'art. 33 de la Convention sur les réfugiés<sup>19</sup> prévoit à son al. 2 qu'il ne peut être invoqué par un réfugié représentant un danger pour la sécurité du pays ou constituant une menace pour la communauté en raison d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave<sup>20</sup>. Un État hôte doit cependant déterminer de manière individuelle le danger représenté par un requérant spécifique, et présenter des preuves substantielles à cet effet<sup>21</sup>. De plus, l'application de l'art. 33 de la Convention sur les réfugiés est limitée aux personnes qui remplissent la définition prévue à l'art. 1 de cette même convention. Au contraire, l'interdiction du refoulement en droit international des droits de l'homme est non seulement absolue, mais vient protéger toute personne, indépendamment de son casier judiciaire ou du potentiel danger qu'elle représente<sup>22</sup>.

D'une manière générale, le principe de non-refoulement interdit ainsi aux États de transférer tout réfugié vers un pays où il risque d'être soumis à une persécution, torture ou traitements dégradants en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques. L'art. 33 de la Convention sur les réfugiés a cependant une portée matériellement plus large, ne se limitant pas aux risques de traitements inhumains ou dégradants, mais couvrant toute menace contre la vie ou la liberté.

Ce principe est une garantie essentielle et cruciale pour tout demandeur d'asile, que son statut de réfugié ait été reconnu ou non. Il assure en effet aux demandeurs le droit de demeurer dans le pays d'accueil durant l'examen de leur demande de protection internationale, y compris durant les procédures Dublin<sup>23</sup> et pendant les divers recours possibles. Il limite également les possibilités de renvoi des requérants dans leur pays d'origine, parfois même après que leur demande a été rejetée par les autorités de l'État responsable<sup>24</sup>.

L'UNHCR<sup>25</sup>, puis la jurisprudence<sup>26</sup>, dont celle de la CourEDH, ont tour à tour étendu le principe aux cas où une personne risque d'être renvoyée dans un État qui est lui-même susceptible de la renvoyer vers un autre État où elle serait exposée à des mauvais traitements. Il s'agit du principe de refoulement indirect ou en chaîne, également interdit<sup>27</sup>.

Il faut souligner que, lorsqu'une personne est renvoyée dans un pays alors qu'il y a des motifs sérieux de craindre un risque concret de mauvais traitements dans celui-ci, ce n'est pas l'État de destination qui se rend coupable de violation du principe de non-refoulement, mais bien l'État de renvoi, qui s'expose ainsi à une condamnation pour mauvais traitement<sup>28</sup>.

Dans le contexte de la pandémie du Covid-19, il ne semble dès lors pas possible de déroger au principe de non-refoulement, d'une part en raison de sa nature absolue en droit international des droits de l'homme, d'autre part parce que la Convention sur les réfugiés ne contient aucune clause dérogatoire pour cause de période d'urgence nationale ou de santé publique<sup>29</sup>. En effet, même si l'on pourrait théoriquement admettre qu'un risque de contagion puisse mettre en

---

<sup>19</sup> Convention du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié (RS 0.142.30) (ci-après : Convention sur les réfugiés).

<sup>20</sup> CHETAİL.

<sup>21</sup> HATHAWAY/STEVENS/LIM.

<sup>22</sup> EASO, non-refoulement, p. 28 et les références jurisprudentielles citées.

<sup>23</sup> Cf. *infra* II.3.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>25</sup> HAUT-COMMISSARIAT POUR LES RÉFUGIÉS (UNHCR), Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés, HCR/IP/4/FRE/REV.1, Genève 1979, réédité en 1992.

<sup>26</sup> Voir par ex. CourEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, requête n° 14038/88.

<sup>27</sup> BIGLER/GONIN, p. 175. Voir CourEDH (Grande Chambre), *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, § 146 ss.

<sup>28</sup> BIGLER/GONIN, p. 161.

<sup>29</sup> NICOLSI ; CHETAİL.

danger la sécurité d'un pays tout entier, cela ne peut en aucun cas être constaté de manière automatique, d'autant plus que le seuil de gravité exigé ne serait sans doute pas atteint lors l'examen au cas par cas<sup>30</sup>. Aussi, malgré les difficultés rencontrées par leurs services de santé en raison de la propagation parfois incontrôlée du virus, les États ne peuvent légalement se résoudre à adopter des pratiques empêchant les requérants de ne serait-ce que poser un pied sur leur territoire ou présenter leur demande d'asile à leurs autorités. De même, les États ont l'obligation de considérer la situation sanitaire de l'État de destination, ainsi que l'état de son système de santé, avant de pouvoir procéder à un renvoi ou à un transfert Dublin<sup>31</sup>.

Différentes mesures prises par les États européens durant la pandémie seront analysées sous l'angle du principe de non-refoulement dans les chapitres suivants du présent mémoire.

### 3. Système Dublin

#### a. Généralités

Le système Dublin permet la détermination, parmi ses États membres<sup>32</sup>, de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, ou demande d'asile, le cas échéant de la procédure de renvoi du requérant, sur la base de critères objectifs. Cette détermination précède l'examen matériel de la demande, qui devra être effectué par la suite par l'État responsable, au regard de son droit interne<sup>33</sup>.

Le système Dublin ne vise pas à unifier les procédures d'asile internationales. Ses seuls objectifs sont, d'une part, de garantir l'accès à la procédure d'asile et, d'autre part, d'éviter qu'un même requérant ne dépose, de manière successive ou simultanée, une demande de protection internationale dans plusieurs États membres, ceci en vue de retarder son renvoi dans son pays d'origine<sup>34</sup>. Le principe « *one chance only* »<sup>35</sup> qui guide le système Dublin implique donc qu'une demande d'asile déposée en Europe doit être examinée par un seul État membre, l'État responsable, désigné sur la base de critères prévus dans le Règ. Dublin III (art. 3 § 1 Règ. Dublin III *in fine*)<sup>36</sup>. Ce système est ainsi censé garantir un accès effectif à la procédure à toute personne en quête de protection, tout en évitant un phénomène de demandeurs d'asile « sur orbite », c'est-à-dire renvoyés d'un État à l'autre sans qu'aucun ne se reconnaisse compétent pour examiner leur demande<sup>37</sup>.

La présente contribution ne nécessite pas d'analyse détaillée des différents critères énoncés au chapitre III du Règ. Dublin III pour déterminer l'État responsable. Il est suffisant d'avoir à l'esprit que les États membres ont l'obligation d'examiner toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit (art. 3 § 1 Règ. Dublin III).

En pratique, les demandeurs d'asile entrent soit de manière légale, soit de manière illégale dans un État membre, par voie maritime, par voie terrestre ou par avion, parfois grâce à un visa temporaire. Ce sont surtout l'Italie, l'Espagne, la Grèce et les Balkans qui supportent la majorité

---

<sup>30</sup> CHETAİL.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Il s'agit des 27 États membres de l'Union européenne, ainsi que de l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse, tous les quatre signataires d'un accord d'association. À ce jour, le Royaume-Uni n'applique plus le Règ. Dublin III, cet État étant sorti de l'UE le 31 décembre 2020 et aucun accord n'ayant pour l'instant été conclu s'agissant de la question des procédures d'asile (UK PARLIAMENT, *Brexit: the end of the Dublin III Regulation in the UK*, 21 décembre 2020, disponible sous : <<https://commonslibrary.parliament.uk>> [16.04.2021] ; OBERTI).

<sup>33</sup> SEM, Art. C3, p. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> MAIANI, *The New European Refugee Law*, p. 104-105.

<sup>37</sup> SEM, Art. C3, p. 5.



des arrivées de réfugiés<sup>38</sup>, alors que, selon les statistiques, les pays de destination de ces derniers sont en majorité l'Allemagne, l'Espagne et la France<sup>39</sup>.

Une fois sur le territoire européen, les requérants vont soit déposer une demande d'asile directement dans leur État d'arrivée, soit tenter de se rendre dans un autre État, profitant en cela des avantages de l'Espace Schengen<sup>40</sup>. Après avoir déposé leur demande d'asile dans un État membre, ils vont être autorisés à demeurer sur le territoire de cet État, le temps que leur demande soit examinée au regard des critères du chapitre III du Règ. Dublin III. C'est à la suite d'un entretien individuel avec le demandeur (art. 5) que l'État responsable de l'examen de sa demande va être déterminé. En particulier, si le demandeur a des liens familiaux dans un autre État membre (art. 8, 9, 10 et 11), s'il est entré irrégulièrement sur le territoire d'un autre État, s'il y a obtenu un visa ou un permis de séjour, ou déjà déposé une demande de protection internationale (art. 12 ss), l'État va présenter à l'État considéré comme responsable une requête aux fins de (re)prise en charge (art. 21 ss). Si l'État en question accepte sa responsabilité ou s'il ne répond pas dans un délai d'un ou deux mois (art. 22), un transfert Dublin pourra être exécuté, en principe dans un délai de six mois (art. 29). À préciser cependant qu'un État membre peut se déclarer responsable de l'examen d'une demande de protection internationale qui lui est présentée, cela même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères prévus dans le Règ. Dublin III, soit par le biais de la clause de souveraineté de l'art. 17 § 1, soit par celui de la clause humanitaire des art. 16 et 17 § 2<sup>41</sup>.

Ainsi, le bon fonctionnement du système Dublin dépend de la collaboration entre États membres et est intrinsèquement lié à l'abolition des frontières intérieures de l'Espace Schengen. En effet, lors de sa conclusion le 15 juin 1990, la Convention de Dublin<sup>42</sup>, ancêtre du présent Règ. Dublin III, était considérée comme étant la mesure d'accompagnement à Schengen en matière d'asile<sup>43</sup>, pour permettre la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. En 2003, ce système européen d'asile a été intégré, en vertu de la compétence prévue à l'art. 78 § 2 lit. e TFUE<sup>44</sup>, au droit communautaire par l'adoption du Règ. Dublin II<sup>45</sup>, lequel a été remplacé en 2013 par le présent Règ. Dublin III. Fragilisé par la crise migratoire de 2015 et remis en cause en raison, notamment, de la répartition inégale des demandeurs d'asile entre les États membres, ce dernier fait actuellement l'objet de discussions quant à sa révision, voire à sa refonte totale<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup> EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Migration and asylum* : <<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=migration>> (04.05.2021).

<sup>39</sup> EUROSTAT: STATISTICS EXPLAINED, *Asylum statistics* : <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#Main\\_countries\\_of\\_destination:\\_Germany.2C\\_Spain\\_and\\_France](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_Spain_and_France)> (04.05.2021).

<sup>40</sup> Cf. *supra* II.1.

<sup>41</sup> SEM, Art. C3, p. 7-8 ; HRUSCHKA/MAIANI, Art. 16-17.

<sup>42</sup> 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 – Convention de Dublin, JO C 254 du 19.08.1997, p. 1-12.

<sup>43</sup> CHATTON/COLLOAUD/GONSETH, p. 163.

<sup>44</sup> PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, p. 134.

<sup>45</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil 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, JO L 50 du 25.02.2003, p. 1-10 (ci-après : Règ. Dublin II).

<sup>46</sup> MAIANI, *The New European Refugee Law* ; Site officiel du SEM : <<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/dublin.html>> (04.05.2021) ; Rapport du Parlement européen sur la mise en œuvre du règlement Dublin III (2019/2206(INI)) du 2 décembre 2020, disponible sous : <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_FR.html)> (04.05.2021). Voir ég. COM, *A fresh start on migration*.

### *b. Transferts Dublin*

La procédure prévue par le Règ. Dublin III peut être séparée en deux étapes distinctes : la détermination de la responsabilité, conformément aux critères hiérarchiques prévus au chapitre III, puis, si nécessaire, le transfert du demandeur dans l'État responsable de l'examen de sa demande de protection internationale<sup>47</sup>.

Ainsi, lorsque l'examen des critères du chapitre III du Règ. Dublin III par un État membre débouche sur la constatation de la responsabilité d'un autre État membre pour traiter une demande de protection internationale, l'État dans lequel se trouve le demandeur peut requérir, dans un certain délai, la (re)prise en charge de ce dernier par l'État responsable. Ce sont les art. 21 ss Règ. Dublin III qui vont régir la procédure de prise en charge lorsque le demandeur n'a pas encore déposé de demande de protection auprès de l'État qui s'avère responsable de celle-ci. Par contre, ce sont les art. 23 ss Règ. Dublin III qui vont trouver application lorsqu'il a déjà déposé une telle demande, ce qui va déboucher sur une procédure de reprise en charge<sup>48</sup>. Ces demandes doivent être faites par l'État requérant dans des délais déterminés, sous peine de se voir automatiquement attribuer la responsabilité de la demande d'asile, nonobstant celle qui a été déduite de l'application des critères du chapitre III.

Suite à l'acceptation de sa responsabilité par l'État requis, le transfert du requérant vers ce dernier doit avoir lieu dans un délai de six mois, à défaut de quoi la responsabilité sera transférée automatiquement à l'État requérant, sauf exceptions<sup>49</sup>. Cette question des délais de transfert sera traitée plus longuement dans le chapitre V.1.b.

Le Règ. Dublin III, nous l'avons vu, repose sur une confiance mutuelle entre les États membres, ce qui comprend la présomption que chacun respecte le droit européen et international et l'applique correctement<sup>50</sup>. Les transferts Dublin ont ainsi longtemps été fondés sur l'idée que les États membres étaient des « pays sûrs », respectueux des droits de l'homme prévus dans la CEDH<sup>51</sup> et des droits des réfugiés prévus dans la Convention sur les réfugiés, auxquelles ils sont tous partie, et qu'il n'était, de ce fait, pas nécessaire d'effectuer un examen approfondi de la situation dans l'État de destination avant de procéder à un transfert intra-européen<sup>52</sup>.

Toutefois, l'art. 3 § 2 Règ. Dublin III reconnaît lui-même qu'il peut exister des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil d'un État membre telles qu'elles rendent impossible tout transfert, au risque de violer le droit international. Ainsi, ce n'est pas parce que les mêmes garanties sont applicables dans plusieurs États que ces derniers vont nécessairement fournir des procédures juridiques et des niveaux d'assistance et de soins identiques<sup>53</sup>.

De même, la CourEDH a très tôt averti qu'une confiance mutuelle n'équivalait pas à une « confiance aveugle » et qu'elle ne permettait pas de libérer les États de transfert de leurs obligations au regard du droit international, et de la CEDH en particulier, tout système Dublin qui soit. Dans des arrêts de 2000<sup>54</sup> et 2008<sup>55</sup>, la Cour a ainsi critiqué une application automatique du Règ. Dublin II et signifié qu'elle n'hésiterait pas à condamner un État qui aurait violé ses obligations positives en renvoyant un demandeur d'asile dans un État européen où ses droits

<sup>47</sup> PROGIN-THEURERKAUF/PHAN, p. 147.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> HRUSCHKA/MAIANI, Art. 3 N 7.

<sup>51</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101).

<sup>52</sup> ZOETWEIJ.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> CourEDH, *T.I. c. Royaume-Uni*, décision sur l'admissibilité du 7 mars 2000, requête n° 43844/98.

<sup>55</sup> CourEDH, *K.R.S. c. Royaume-Uni*, décision sur l'admissibilité du 2 décembre 2008, requête n° 32733/08.

garantis par la CEDH risqueraient d'être violés<sup>56</sup>. Cet avertissement a été mis à exécution en 2011 dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*<sup>57</sup>, où la Cour a condamné la Grèce pour violation de l'art. 3 CEDH après avoir estimé que les défaillances de sa procédure d'asile équivalaient à des mauvais traitements, et la Belgique pour avoir exposé le requérant à une telle procédure en le renvoyant en Grèce sur la base du Règ. Dublin II. Les deux États ont également été condamnés pour violation de l'art. 13 CEDH après que la Cour a considéré qu'il existait, en Grèce, un risque que le requérant soit renvoyé dans son pays d'origine sans un examen sérieux de sa demande d'asile et sans avoir eu accès à un recours effectif, et, en Belgique, une absence de recours effectif contre la décision de transfert Dublin<sup>58</sup>.

La CJUE a suivi le même raisonnement dans un arrêt *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et autres* de 2011<sup>59</sup>, dans lequel elle estime que « le droit de l'Union s'oppose à l'application d'une présomption irréfragable selon laquelle l'État membre que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 343/2003 désigne comme responsable respecte les droits fondamentaux de l'Union »<sup>60</sup>. Elle interprète donc l'art. 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>61</sup>, qui interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, en ce sens qu'il incombe aux États membres « de ne pas transférer un demandeur d'asile vers "[l']État membre responsable" au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de cette disposition. »<sup>62</sup>. Le critère des défaillances systémiques utilisé par la CJUE semble cependant minimiser la portée de la jurisprudence *M.S.S.*, qui se fonde, elle, sur des motifs sérieux et avérés de croire à un risque réel de traitements contraires à l'art. 3 CEDH. Pourtant, le seuil très élevé fixé par la CJUE, sans doute dans une tentative de sauver le système Dublin, pour permettre le renversement de la présomption de protection équivalente entre États membres a été repris *in extenso* dans le Règ. Dublin III de 2013, à son art. 3 § 2<sup>63</sup>, bien que ce dernier omette la condition supplémentaire énoncée dans l'arrêt *N.S.* selon laquelle un transfert ne peut avoir lieu que si l'État requérant ne peut ignorer les défaillances systémiques de l'État requis<sup>64</sup>.

Dans une décision récente, la Cour semble toutefois avoir abaissé ce critère des défaillances systémiques à celui de défaillances de nature plus générale<sup>65</sup>. Ainsi, dans l'arrêt *Jawo*<sup>66</sup>, elle a jugé que « lorsque la juridiction saisie d'un recours contre une décision de transfert dispose d'éléments produits par la personne concernée aux fins d'établir l'existence d'un tel risque, cette juridiction est tenue d'apprécier, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, la réalité de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains

---

<sup>56</sup> ZOETEWIJ ; BAULOZ.

<sup>57</sup> CourEDH (Grande Chambre), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt du 21 janvier 2011, requête n° 30669/09.

<sup>58</sup> ZOETEWIJ ; BAULOZ.

<sup>59</sup> CJUE, C-411/10 et C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et autre*, arrêt du 21 décembre 2011, ECLI:EU:C:2011:865.

<sup>60</sup> *Ibid.*, § 105.

<sup>61</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 391-407 (ci-après : Charte des droits fondamentaux).

<sup>62</sup> CJUE, C-411/10 et C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et autre*, arrêt du 21 décembre 2011, ECLI:EU:C:2011:865, § 106.

<sup>63</sup> BAULOZ, p. 146-148.

<sup>64</sup> HRUSCHKA/MAIANI, Art. 3 N 10.

<sup>65</sup> ZOETEWIJ.

<sup>66</sup> CJUE (Grande Chambre), C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:218.

groupes de personnes »<sup>67</sup>. Si les défaillances doivent tout de même atteindre « un seuil de gravité particulièrement élevé, qui dépend de l'ensemble des données de la cause »<sup>68</sup>, il n'est donc plus nécessaire qu'elles soient systémiques, ce qui signifie qu'elles peuvent résulter de circonstances exceptionnelles propres à la situation individuelle d'un requérant.

Vu ces jurisprudences, un État membre qui souhaite procéder à un transfert Dublin est dans l'obligation de faire une évaluation détaillée de la situation dans l'État membre responsable pour contrôler la légalité du transfert, en particulier lorsque le demandeur d'asile fait valoir dans une procédure de recours des informations fiables et objectives attestant d'un risque de mauvais traitement dans ce dernier<sup>69</sup>. Si cette évaluation débouche sur une impossibilité du transfert Dublin, l'art. 3 § 2 prévoit que l'État qui procède à la détermination de l'État responsable poursuive l'examen des critères subséquents du chapitre III Règ. Dublin III ou, si un autre État ne peut être désigné, devienne lui-même responsable de l'examen de la demande.

Enfin, comme l'a souligné le Tribunal administratif fédéral suisse<sup>70</sup> en se fondant sur l'arrêt *Tarakhel* de la CourEDH<sup>71</sup>, il existe « une alternative au renoncement pur et simple des transferts vers un État membre, lorsque le seuil critique des défaillances systémiques n'est pas atteint [...], mais que de sérieux doutes subsistent quant aux conditions auxquelles les demandeurs d'asile seront confrontés à leur retour »<sup>72</sup>. Dans un tel cas, l'État responsable du transfert ne peut exécuter celui-ci qu'une fois des garanties individuelles obtenues de la part de l'État requis sur la prise en charge et le traitement adapté des personnes concernées. Tel est notamment le cas, selon le TAF, pour les transferts vers l'Italie de personnes vulnérables<sup>73</sup>.

### III. Schengen et Dublin durant la pandémie

Les principes posés, il s'agit désormais de s'intéresser plus spécifiquement à la pandémie qui touche l'Europe depuis le début de l'année 2020, par le prisme de ses conséquences sur les systèmes Schengen et Dublin. Ainsi, après avoir brièvement discuté du contexte sanitaire et évoqué les divers actes adoptés par les institutions européennes en la matière, nous présenterons les différents types de mesures prises par les États membres dans ces domaines. Cela permettra, dans les chapitres suivants, de faire une analyse plus précise de certaines de ces mesures, sans toutefois oublier qu'elles s'inscrivent dans un cadre plus général.

#### 1. Contexte sanitaire

Le virus SARS-CoV-2, aussi appelé « Covid-19 », est le septième coronavirus recensé qui provoque des infections chez l'homme<sup>74</sup>. Si son séquençage ARN démontre sa proximité avec des formes de coronavirus trouvées chez les chauves-souris, la manière dont il a été transmis aux humains par ces dernières n'a pas encore été déterminée avec certitude<sup>75</sup>. L'hypothèse la plus probable à ce jour est que l'épidémie aurait trouvé son origine en novembre 2019 dans le marché aux poissons de Wuhan, une ville de Chine centrale<sup>76</sup>. Ce n'est toutefois que le 8 décembre 2019 que la Chine a officiellement déclaré le premier cas de contamination à l'OMS, alors que le virus commençait déjà à se propager en Asie<sup>77</sup>.

<sup>67</sup> CJUE (Grande Chambre), C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:218, § 90.

<sup>68</sup> *Ibid.*, § 91.

<sup>69</sup> ZOETEWIJ ; CONSEIL DE L'EUROPE, p. 2.

<sup>70</sup> Tribunal administratif fédéral, arrêt E-962/2019 du 17 décembre 2019.

<sup>71</sup> CourEDH (Grande Chambre), *Tarakhel c. Suisse*, arrêt du 4 novembre 2014, requête n° 29217/12.

<sup>72</sup> Tribunal administratif fédéral, arrêt E-962/2019 du 17 décembre 2019, c. 7.4.1.

<sup>73</sup> *Ibid.*, c. 7.4.3.

<sup>74</sup> TADINI *et al.*, p. 917.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> OFSP.

<sup>77</sup> FAURE/GALLAND-BEAUNE.

En janvier 2020, les premiers cas de coronavirus ont été signalés en Europe<sup>78</sup>, mais ce n'est que le 11 mars que l'OMS qualifie la situation de « pandémie »<sup>79</sup>. Aux alentours du 12 mars, les États européens commencent à fermer leurs frontières et à confiner leur population<sup>80</sup>, tandis que l'Europe est désignée « centre de l'épidémie » par l'OMS le 13 mars. Et le 17 mars, c'est au tour de l'Union européenne de fermer ses frontières extérieures, pour trente jours reconductibles<sup>81</sup>. Le 15 avril, une stratégie de déconfinement à l'échelle européenne est présentée par la Commission européenne<sup>82</sup> et, un à un, les États membres se déconfinent progressivement<sup>83</sup>. Le 13 mai, la Commission européenne présente une série de recommandations sur la réouverture progressive des frontières intérieures de l'Espace Schengen, lesquelles étaient fondées sur des critères épidémiologiques<sup>84</sup>, tout en soulignant la nécessité de tenir compte des spécificités de chaque pays<sup>85</sup>. C'est finalement le 30 juin qu'un accord est trouvé entre États européens pour rouvrir les frontières extérieures à quinze États tiers<sup>86</sup>. Après une amélioration de la situation sanitaire durant l'été, le nombre de cas positifs se remet à augmenter au cours de l'automne. Entre fin octobre et début novembre, les États reconfinent<sup>87</sup>, tandis que les premiers vaccins efficaces sont annoncés. La première campagne de vaccination en Europe est lancée le 7 décembre 2020 au Royaume-Uni, alors qu'il faut attendre fin décembre, voire début janvier 2021, pour que les États membres de l'UE commencent à vacciner leur population respective<sup>88</sup>. À l'heure où ces lignes sont écrites, la vaccination continue, tandis que le nombre de cas et de décès, en tout cas en Occident, diminuent de jour en jour, permettant ainsi aux États d'assouplir progressivement les mesures prises pour lutter contre la pandémie, tandis que des dispositions relatives à un « passeport sanitaire » sont progressivement prises<sup>89</sup>.

Ces mesures prises en réaction à la situation sanitaire ont eu des conséquences sur l'ensemble du fonctionnement de nos sociétés, et sur l'asile. Par exemple, la fermeture des frontières intérieures et extérieures a empêché les déplacements des requérants d'asile, lesquels se sont parfois retrouvés « bloqués » dans un pays qui n'était pas leur État de destination ou à l'extérieur des frontières de l'Europe. Cela a eu pour conséquence une diminution drastique des demandes d'asile au cours de l'année 2020. Ainsi, durant les dix premiers mois de 2020, 390 000 demandes d'asile ont été déposées dans l'UE, soit 33% de moins que durant la même période en 2019<sup>90</sup>. Pareillement, la Suisse a observé un recul de 22,6% des demandes d'asile en 2020, avec 11 041 demandes enregistrées, soit 3228 de moins qu'en 2019<sup>91</sup>. La baisse enregistrée entre début avril et fin juin est particulièrement parlante, atteignant presque les 60% par rapport à la même période de 2019<sup>92</sup>.

---

<sup>78</sup> FAURE/GALLAND-BEAUNE.

<sup>79</sup> OMS, allocution.

<sup>80</sup> FAURE/GALLAND-BEAUNE ; EASO, *emergency measures I*, p. 7 ss.

<sup>81</sup> Communication du 16 mars 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, COVID-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, COM/2020/115 final, p. 3 (ci-après : Communication 2020/115) ; CE.

<sup>82</sup> COM/CE.

<sup>83</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 5 et 9.

<sup>84</sup> Recommandation (UE) 2020/648 de la Commission du 13 mai 2020 concernant des bons à valoir destinés aux passagers et voyageurs à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait et des services de transport annulés dans le contexte de la pandémie de COVID-19, JO L 151 du 14.05.2020, p. 10-16.

<sup>85</sup> FORUM RÉFUGIÉS, p. 6.

<sup>86</sup> Communication du 11 juin 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, COM/2020/399/final (ci-après : Communication 2020/399).

<sup>87</sup> EASO, *emergency measures III*, p. 5.

<sup>88</sup> FAURE/GALLAND-BEAUNE.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> COM, *Statistics*.

<sup>91</sup> SEM, Statistiques en matière d'asile 2020.

<sup>92</sup> ADMINISTRATION FÉDÉRALE, Communiqué du 10 août 2020.

## 2. Position de l'Union européenne

### a. Restrictions de déplacement

Le 16 mars 2020, la Commission européenne a adopté une Communication relative à la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE en raison de la pandémie du Covid-19<sup>93</sup>. Une dérogation y était prévue pour les personnes dans le besoin d'une protection internationale ou devant être admises sur le territoire de l'UE pour des raisons humanitaires<sup>94</sup>. Initialement prévue pour trente jours, la restriction de déplacement a été étendue jusqu'au 15 mai 2020, puis au 15 juin, par les États Schengen, sur proposition de la Commission<sup>95</sup>. Par la suite, cette dernière a régulièrement mis à jour la liste de pays tiers avec lesquels il était possible de lever les restrictions frontalières, en fonction de leur situation épidémiologique respective.

Le 7 août 2020, la Commission a adressé une lettre administrative aux États membres pour leur rappeler les principes applicables aux restrictions à la libre circulation, lesquelles doivent rester conformes au principe de proportionnalité. Cette lettre promouvait également la coordination entre États<sup>96</sup>.

Toutefois, au début de la deuxième vague de la pandémie, la Commission a estimé nécessaire que le Conseil européen adopte des recommandations, sur la base de l'art. 292 TFUE notamment, pour permettre des efforts de coordination supplémentaires entre États membres et éviter que les citoyens et les entreprises ne se trouvent confrontés à de trop grandes incertitudes<sup>97</sup>. Cela a été chose faite le 13 octobre 2020, avec l'adoption d'une Recommandation<sup>98</sup> définissant des principes généraux et des critères communs permettant d'envisager des restrictions à la libre circulation en réaction à la pandémie. Cette Recommandation, qui concernait l'ensemble de l'Espace Schengen, a également établi un cadre commun concernant d'éventuelles mesures à prendre à l'égard des voyageurs en provenance de zones à risques plus élevés et a enjoint les États membres à se coordonner et à communiquer au public toute imposition de mesures restrictives<sup>99</sup>. D'autres Recommandations visant cette même idée de coordination frontalière ont suivi<sup>100</sup>.

---

<sup>93</sup> Communication 2020/115.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>95</sup> *Ibid.* ; RASCHE ; MARIN, p. 1073 ; Communication COM/2020/148 final du 8 avril 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE (ci-après : Communication 2020/148) et Communication COM/2020/222 final du 8 mai 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE (ci-après : Communication 2020/222).

<sup>96</sup> Proposition COM(2020) 499 final du 4 septembre 2020 de Recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, p. 2.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, JO L 337 du 14.10.2020, p. 3-9 (ci-après : Rec. 2020/1475).

<sup>99</sup> <[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=34854&opac\\_view=-1#:~:text=La%20recommandation%20\(UE\)%202020%2F,la%20pand%C3%A9mie%20de%20COVID%2D19%20\(24.04.2021\).](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=34854&opac_view=-1#:~:text=La%20recommandation%20(UE)%202020%2F,la%20pand%C3%A9mie%20de%20COVID%2D19%20(24.04.2021).)>

<sup>100</sup> Voir not. : Recommandation (UE) 2020/1551 du Conseil du 22 octobre 2020 modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne et la possible levée de cette restriction, JO L 354 du 26.10.2020, p. 19-21 ; Recommandation (UE) 2020/1632 du Conseil du 30 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 dans l'espace Schengen, JO L 366 du 04.11.2020, p. 25-26 ; Recommandation (UE) 2021/89 du Conseil du 28 janvier 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JO L 33 du 29.01.2021, p. 1-3 ; Recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, JO L 361 du 02.02.2021, p. 1-6.

*b. Asile*

En réponse aux demandes de conseils des États membres face à la nécessité de continuer les procédures d'asile tout en garantissant la sécurité sanitaire et le respect des droits fondamentaux des requérants, la Commission a adopté le 16 avril 2020 la Communication 126/02<sup>101</sup>, laquelle prévoit « des orientations » sur la mise en œuvre des règles de l'UE régissant l'asile et les procédures de retour et sur la réinstallation<sup>102</sup>. La Commission y a reconnu que les mesures sanitaires ont des incidences sur les procédures d'asile, mais a recommandé que celles-ci continuent de suivre leur cours, avec des aménagements. Elle a également insisté sur le fait que toute restriction en matière d'asile, de retour et de réinstallation devait être raisonnable, proportionnée et non discriminatoire<sup>103</sup>, y compris les mesures de quarantaine ou d'isolement<sup>104</sup>.

Ainsi, conformément à cette Communication 126/02<sup>105</sup>, les États membres se doivent de poursuivre l'enregistrement et le traitement des demandes d'asile malgré la pandémie, tout en faisant preuve de souplesse quant aux délais, les retards d'enregistrement ne devant pas porter atteinte aux droits des demandeurs prévus dans la Dir. relative aux conditions d'accueil<sup>106</sup>. Les États peuvent également organiser les entretiens individuels via vidéoconférence ou les omettre (art. 14 § 2 pt. b Dir. relative aux procédures d'asile<sup>107</sup>)<sup>108</sup>. Les États Dublin ont été encouragés à reprendre les transferts Dublin dès que possible, compte tenu de l'évolution de la situation sanitaire, laquelle doit toutefois être prise en compte dans l'examen de l'exigibilité du transfert<sup>109</sup>. Quant aux retours dans les pays tiers, la Commission a estimé qu'ils devaient être poursuivis dans la mesure du possible, en particulier les retours volontaires, qui représentent moins de risques pour la santé et la sécurité<sup>110</sup>. En effet, en cas de départ volontaire, aucune détention administrative n'est généralement nécessaire, ce qui facilite les choses en termes de limitation des contaminations.

Dans cette Communication 126/02, la Commission a très clairement tenté de trouver un équilibre entre le respect des droits des requérants d'asile et la nécessité d'agir face à la pandémie. Plusieurs de ces recommandations seront concrétisées et analysées plus précisément dans la suite de ce travail, mais il apparaît à première vue que ce compromis semble être satisfaisant au regard des impératifs tant sanitaires que juridiques.

*c. Valeur juridique des communications de la Commission européenne*

À ce stade de l'analyse, il est important de préciser que les communications de la Commission ne lient pas les États membres<sup>111</sup>. Non prévues par les traités<sup>112</sup>, il s'agit généralement d'actes informatifs, transmis par la Commission aux autres institutions européennes pour présenter de

---

<sup>101</sup> Communication 126/02 de la Commission du 17 avril 2020 COVID-19 : orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation, JO C 126 du 17.04.2020, p. 12-27 (ci-après : Communication 126/02).

<sup>102</sup> COM, Communiqué du 16 avril 2020.

<sup>103</sup> Communication 126/02, pt. 1.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pt. 1.2.

<sup>105</sup> Voir COM, Communiqué de presse du 16 avril 2020 et FORUM RÉFUGIÉS, p. 6-7 pour un résumé des points saillants de la Communication 126/02.

<sup>106</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.06.2013, p. 96-116 (ci-après : Dir. relative aux conditions d'accueil) ; Communication 126/02, pt. 1.1.

<sup>107</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.06.2013, p. 60-95 (ci-après : Dir. relative aux procédures d'asile).

<sup>108</sup> Communication 126/02, pt. 1.1.

<sup>109</sup> *Ibid.*, pt. 1.2.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pt. 3.

<sup>111</sup> DOLIWA-KLEPACKA/ZDANOWICZ, p. 7 ; SADELEER, p. 266.

<sup>112</sup> TURGIS, p. 52.

nouveaux programmes et de nouvelles politiques<sup>113</sup>, mais elles peuvent également être de nature interprétative et ainsi présenter l'interprétation donnée par la Commission à certaines normes de droit européen<sup>114</sup>. Elles explicitent alors les droits et devoirs découlant du droit communautaire, le cas échéant en tenant compte de la jurisprudence de la CJUE<sup>115</sup>. Dans un domaine où la Commission dispose d'un pouvoir décisionnel, ce qui est le cas en droit de la concurrence<sup>116</sup>, une communication peut tout de même être qualifiée de contraignante si elle contient de nouvelles règles allant au-delà des obligations découlant du droit européen existant. De tels actes permettent ainsi à la Commission de fixer des lignes directrices et des orientations pour cadrer l'exercice d'un pouvoir d'appréciation prévu par les traités, dans la mesure où ces actes ne s'écartent pas des normes de ces derniers<sup>117</sup>. Ces dernières ne sauraient par contre lier la CJUE<sup>118</sup>. Toutefois, en matière d'asile, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de décision<sup>119</sup>, de sorte que les communications émises dans ce domaine ne peuvent avoir de portée juridique obligatoire, y compris pour elle-même.

En parcourant les communications préalablement mentionnées relatives à la pandémie, à la fermeture des frontières et aux procédures d'asile Dublin, il est indéniable qu'elles ne sont pas uniquement de nature informative, mais contiennent l'interprétation faite par la Commission de différentes normes de droit européen à la lumière de la situation sanitaire. Elles ne sont cependant pas formulées sous une forme impérative, mais se contentent de « recommander » certaines mesures, ce qui souligne leur nature non contraignante. Toutefois, vu leur pertinence, la valeur juridique obligatoire des dispositions interprétées<sup>120</sup> et le fait que, au printemps 2020, les États membres étaient demandeurs de telles lignes directrices afin de pouvoir se fonder dessus pour coordonner leurs actions, il serait faux de considérer ces communications comme dépourvues de toute autorité. À tout le moins pourrait-on considérer qu'il existe un encouragement, voire une obligation, d'en tenir compte<sup>121</sup> lors de l'application des textes concernés dans le cadre de la pandémie. Cela est d'autant plus vrai que ces communications constituent les seuls textes officiels émanant des institutions européennes et évoquant la situation particulière de la pandémie.

### 3. Mesures étatiques

#### a. Généralités

Il s'agit ici de faire un panorama des différents types de mesures prises par les États en réponse à la pandémie, ainsi que leurs conséquences sur les procédures Dublin et sur l'asile, sans prétention à l'exhaustivité, que ce soit dans l'énumération ou dans l'analyse juridique présentée. Si certaines questions seront élaborées plus en détail dans les chapitres IV et V, il ne faudra pas oublier qu'elles auront été adoptées aux côtés d'un large éventail de mesures, avec pour objectif commun la lutte contre la propagation du Covid-19 en Europe.

À titre introductif, il nous faut préciser que les réponses initiales à la pandémie ont été en grande partie nationales et non coordonnées. Douze États Schengen, dont la Suisse, avaient par exemple déjà réintroduit de manière unilatérale des contrôles aux frontières intérieures avant

---

<sup>113</sup> TURGIS, p. 52. Voir ég. EUR-Lex, *Les actes atypiques* : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0037>> (24.04.2021).

<sup>114</sup> SADELEER, p. 266.

<sup>115</sup> TURGIS, p. 52.

<sup>116</sup> SADELEER, p. 267.

<sup>117</sup> Voir not. : Trib. UE, T-214/95, *Vlaams Gewest c. Commission*, arrêt du 30 avril 1998, ECLI:EU:T:1998:77, § 89 ; Trib. UE, T-11/07, *Frucona Košice a.s. c. Commission*, arrêt du 7 décembre 2010, ECLI:EU:T:2010:498, § 228-229.

<sup>118</sup> SADELEER, p. 273-274.

<sup>119</sup> Voir art. 77 § 2 TFUE *a contrario*. Voir ég. PRÉSIDENTE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE.

<sup>120</sup> TURGIS, p. 61-62.

<sup>121</sup> *Ibid.*



qu'une position commune ne soit adoptée par le Conseil européen le 17 mars 2020<sup>122</sup>. Cela démontre à quel point le système en place ne permet pas de former une réponse européenne commune aux situations de crise, comme cela avait déjà été constaté lors de la crise migratoire de 2015<sup>123</sup>, et ce malgré le principe de solidarité et de partage de la responsabilité inscrit à l'art. 80 TFUE<sup>124</sup>.

Cette absence de coordination initiale est sans doute due à la réticence de l'UE de passer outre les politiques internes des États membres pour mettre en place des mesures homogènes, en particulier dans le domaine de l'asile et de la migration. C'est en raison de cette réticence que, malgré les appels répétés de membres du Parlement européen, d'États membres et d'organisations œuvrant sur le terrain, ce n'est que fin avril 2020 que des recommandations unifiées ont été émises, sans pour autant être contraignantes<sup>125</sup>. De même, les États n'ont fait aucune tentative pour essayer d'unifier de leur côté les mesures prises au niveau des procédures d'asile ou pour établir un cadre homogène au niveau européen<sup>126</sup>. À cela s'ajoute le fait que l'UE n'a que des compétences restreintes en matière de santé publique, dont la responsabilité reste ainsi du ressort des États membres (art. 168 TFUE)<sup>127</sup>.

### *b. Prévention et hygiène dans les centres d'accueil*

Au vu de facteurs tels que des conditions de vie précaires, une absence d'assurance-maladie, une méconnaissance de la langue et des infrastructures, un défaut de réseau, ainsi qu'un manque de considération par les autorités locales, la population migrante est particulièrement vulnérable aux effets directs et indirects de la pandémie<sup>128</sup>. En particulier, les camps et centres pour réfugiés sont des lieux propices à une propagation rapide d'une maladie contagieuse, en raison d'une population conséquente rassemblée en un seul et même endroit et de conditions sanitaires discutables<sup>129</sup>.

Or, l'art. 19 de la Dir. relative aux conditions d'accueil exige que les demandeurs d'asile reçoivent les soins de santé qui leur sont nécessaires, à tout le moins les soins d'urgence et les traitements essentiels pour maladies et troubles mentaux graves. Ainsi, dans une Résolution adoptée le 17 avril 2020<sup>130</sup>, le Parlement européen a souligné l'importance d'adopter des dispositions pour permettre l'accueil de nouveaux demandeurs d'asile dans des conditions sanitaires appropriées et assorties d'un soutien médical adéquat. De même, dans sa

<sup>122</sup> CE, Conclusions du président du 17 mars 2020.

<sup>123</sup> RASCHE ; TSOURDI.

<sup>124</sup> TSOURDI, p. 377 ss.

<sup>125</sup> CARLUCCI, p. 2.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>127</sup> MARIN, p. 1075.

<sup>128</sup> GUADAGNO, p. 4 ss ; BABICKA ; PE, *Briefing*, p. 2.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 6-7 ; BABICKA ; RASCHE ; CARLUCCI, p. 5-6 ; EASO, *emergency measures* I, p. 6. L'un des exemples les plus frappants des difficultés sanitaires rencontrées dans les camps de réfugiés est celui de la Grèce, dont les trois principaux camps de Ritsona, Malakasa et Kranidi ont dû être placés en quarantaine en avril 2020 après que des centaines de requérants aient été testés positifs au Covid-19 (TSOURDI, p. 374-375). Le 16 avril 2020, la CourEDH a par ailleurs pris des mesures provisoires dans l'affaire *E.I. et autres c. Grèce* pour que plusieurs personnes à risque soient déplacées hors du camp de Moria, sur l'île de Lesbos. La Cour a ordonné que ces personnes soient relogées dans des conditions conformes à l'art. 3 CEDH et qu'un traitement médical approprié leur soit fourni. Suite à ce cas, la Grèce a annoncé le transfert de plus de 2000 requérants vulnérables sur le continent (TSOURDI, p. 377 ; PE, *Briefing*, p. 4 ; <<https://rsaegean.org/en/evacuation-of-overcrowded-island-camps-a-legal-imperative/>> [24.04.2021]). Et en réponse à la tragédie humanitaire se déroulant en Grèce, certains États, dont la Suisse, ont réagi en annonçant leur volonté d'accueillir plusieurs milliers de mineurs non accompagnés (TSOURDI, p. 379 ; <<https://www.unhcr.org/protection/children/5f0842ad4/explainer-relocation-unaccompanied-children-greece-other-eu-countries.html>> [24.04.2021]). Le camp de Moria n'existe désormais plus, après avoir été ravagé en septembre 2020 par un incendie (HERNÁNDEZ).

<sup>130</sup> Résolution 2020/2616(RSP) du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences, P9\_TA(2020)0054, § 50 (ci-après : Rés. 2020/2616).

Communication 126/02, la Commission a enjoint les États de « veiller, dès l'introduction d'une demande, à ce que les conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »<sup>131</sup>. Ces différentes injonctions européennes ont suivi la publication, début avril 2020, par l'UNHCR d'une compilation de bonnes pratiques et de recommandations concrètes<sup>132</sup> pour permettre aux États de garantir l'accès à leur territoire et au système d'asile aux réfugiés, de gérer les restrictions de mouvements et de communiquer efficacement auprès d'eux sur les risques liés au Covid-19.

Les États se sont donc vu recommander de faire usage de l'ensemble de leur capacité d'accueil pour pouvoir pratiquer, dans la mesure du possible, une distanciation sociale entre demandeurs dans les centres d'accueil, ainsi que l'isolement des personnes à risque<sup>133</sup>. Pour réduire le taux d'occupation des centres, ils ont été encouragés à chercher d'autres lieux d'hébergement<sup>134</sup>, à faire désinfecter les lieux d'accueil plusieurs fois par jours, à installer des lavabos supplémentaires et à fournir des masques aux résidents<sup>135</sup>.

D'une manière plus générale, les États ont été encouragés à prendre des mesures similaires pour les requérants d'asile et pour l'ensemble de leur population, soit port du masque, distanciation sociale et limitation des contacts. En toute vraisemblance, ces mesures de prévention et d'hygiène n'ont pas eu trop d'impact sur les procédures en tant que telles<sup>136</sup>.

### *c. Fermeture des frontières et interdiction d'entrée*

En temps de crise, il n'est pas rare que des États adoptent, parfois de manière purement symbolique, des mesures frontalières plus strictes dans le but de raffermir leur souveraineté, de rassurer leur population et de renforcer un sentiment d'appartenance nationale, tout en désignant les étrangers comme « bouc-émissaires » de la crise en question<sup>137</sup>. La pandémie de Covid-19 n'a, à ce titre, pas fait exception<sup>138</sup>. Ainsi, dès l'apparition de la maladie en Asie, la plupart des pays ont mis en place des restrictions aux frontières, uniquement à l'encontre de quelques pays dans lesquels le virus était déjà apparu<sup>139</sup>. Puis, lorsque la pandémie a commencé à se propager dans le monde, presque tous les États ont ignoré l'appel de l'OMS de garder les frontières ouvertes et ont introduit des contrôles plus stricts, nombre d'entre eux allant jusqu'à les fermer complètement<sup>140</sup>. Après des allègements à la fin du printemps et durant l'été 2020,

---

<sup>131</sup> Communication 126/02, pt. 1.3.

<sup>132</sup> UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice*.

<sup>133</sup> Communication 126/02, pt. 1.3.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Il ressort toutefois d'une enquête conduite par l'OMS auprès de 30 000 personnes migrantes et réfugiées que la crainte d'une expulsion avait parfois été pour elles un obstacle à la recherche de soins de santé. Ces personnes ont également exprimé des incertitudes quant à leurs droits en matière de santé (OMS, *Apart Together* ; voir ég. le résumé du rapport de l'OMS publié sur le site asile.ch : <<https://asile.ch/2021/01/22/oms-enquete-impact-du-covid-19-sur-les-personnes-migrantes-et-refugiees/>> [13.07.2021]).

<sup>137</sup> MARIN, p. 1082 ss ; CHETAİL.

<sup>138</sup> CHETAİL.

<sup>139</sup> GUADAGNO, p. 9 ss.

<sup>140</sup> MALLAPATY, p. 185 ; CHETAİL. La Suisse peut être citée à titre d'exemple : elle a commencé par fermer, le 11 mars 2020, quelques postes de contrôles avec l'Italie, avant de réintroduire les contrôles aux frontières deux jours plus tard, toujours avec l'Italie. C'est le 16 mars 2020 que l'état de « situation extraordinaire » est déclaré, ce qui provoque la réintroduction des contrôles transfrontaliers avec l'ensemble des pays voisins, en vigueur à partir du 17. Le 19 mars, les restrictions frontalières sont étendues à l'Espagne et à tous les États hors de l'Espace Schengen, puis à tous les États Schengen le 25 mars. Ainsi, dans les faits, les frontières suisses ont été fermées à partir du 24 mars 2020, mis à part pour les citoyens et les personnes détenant un permis de séjour ou un visa, dans des situations de nécessité ou représentant un intérêt public pour la Suisse (<<https://www.fragomen.com/insights/blog/swiss-covid-19-response-timeline-status-and-outlook>> [26.05.2021]).

des mesures de même type, bien que moins sévères et moins systématiques, ont été observées en réponse à la deuxième vague de la pandémie, à la fin de l'automne 2020<sup>141</sup>.

Les recherches scientifiques démontrent cependant que des mesures telles que la fermeture des frontières et les restrictions de déplacement permettent certes d'éviter une propagation incontrôlée d'un virus au début d'une pandémie, lorsqu'il est concentré dans une zone géographique déterminée, mais perdent de leur efficacité dès que les autres pays ont été touchés<sup>142</sup>. C'est pour cette raison que les restrictions frontalières prises par les États en réponse à la deuxième vague de contamination ont été moins sévères que lors de la première vague.

De nombreux États membres de l'UE, tout comme des États tiers tels que la Suisse, ont également, au début de la pandémie, introduit des restrictions sur l'entrée et la sortie des modes de transport internationaux, tels que le train, les bus et les avions. Si, dans la plupart des cas, des exceptions ont été prévues pour les transports cargo, de matériel médical ou militaire, ainsi que pour les rapatriements d'urgence<sup>143</sup>, il paraît évident que cette limitation des moyens de transport a rendu plus ardu le périple migratoire vers l'Europe, bien que cet effet soit difficile à quantifier.

La fermeture des frontières, sa légalité et son impact sur l'asile seront développés plus longuement dans le chapitre IV.

#### *d. Dépôt des demandes d'asile*

Pour limiter la propagation du virus, la plupart des États ont prononcé des mesures de confinement et/ou de couvre-feu et ont restreint au maximum le travail dans les bureaux, en rendant le télétravail obligatoire et en limitant les horaires d'ouverture. Dans le domaine de l'asile, cela a eu pour conséquence de rendre difficile, voire *de facto* impossible tout dépôt de demande de protection et tout contact avec les autorités<sup>144</sup>. Par exemple, la Grèce a annoncé le 23 mars 2020 que ses services compétents en matière d'asile allaient fermer pour un mois, bloquant de ce fait la possibilité pour les nouveaux arrivants de déposer leur demande d'asile et d'avoir accès aux prestations sociales auxquelles ils auraient normalement eu droit<sup>145</sup>.

À ce sujet, la Commission a recommandé de permettre aux demandeurs d'introduire leur demande au moyen d'un formulaire transmis par courrier postal ou, de préférence, disponible en ligne, tout en précisant qu'il était nécessaire de leur transmettre la confirmation du dépôt de leur demande, que ce soit par courriel ou par courrier recommandé<sup>146</sup>.

Toutefois, certains États européens ont malgré tout suspendu de manière temporaire leur acceptation de nouvelles demandes d'asile au début de la pandémie. Si l'on reste sur l'exemple de la Grèce, l'examen des demandes d'asile, y compris la partie des procédures concernant la validation des documents présentés par les requérants, y a été officiellement suspendu début mars, pour une durée initiale de trente jours, par la suite prolongée de deux semaines<sup>147</sup>. Cette suspension, ordonnée après que la Turquie a encouragé les migrants présents sur son propre territoire à traverser la frontière pour se rendre en Grèce<sup>148</sup>, a été décriée car n'émanant pas d'une décision du ministère compétent, de manière contraire aux prescriptions légales<sup>149</sup>. De plus, la fermeture de l'autorité compétente pour l'examen des demandes d'asile a eu pour

<sup>141</sup> POPIC/MOISE ; EASO, *emergency measures* III, p. 7-9.

<sup>142</sup> MALLAPATY, p. 185.

<sup>143</sup> CARRERA/LUK, p. 5-8.

<sup>144</sup> ADAMSKI, p. 45 ; EASO, *emergency measures* I, p. 10-11.

<sup>145</sup> CARLUCCI, p. 5.

<sup>146</sup> Communication 126/02, pt. 1.1.

<sup>147</sup> LIBAL *et al.*

<sup>148</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Greece* ; FRA, p. 15.

<sup>149</sup> CARLUCCI, p. 5 ; ADITUS FOUNDATION.

conséquence de bloquer l'accès des avocats aux dossiers de leurs clients, ce qui est bien entendu problématique<sup>150</sup>.

De même, l'état d'urgence déclaré par la Hongrie en mars 2020 a entraîné la suspension du droit de demander l'asile. Considérant qu'il existerait un lien entre la pandémie et la « migration illégale », le pays a également suspendu l'entrée dans ses zones de transit pour une durée indéterminée<sup>151</sup>, bloquant *de facto* l'accès à l'asile puisque, en vertu du droit hongrois, ces zones sont les seuls endroits où peuvent être déposées des demandes d'asile<sup>152</sup>. Ses ambassades ont aussi cessé de recevoir des demandes de visa, de sorte que des procédures de regroupement familial ne pouvaient plus être entamées<sup>153</sup>.

D'autres États ont pris des mesures plus indirectes pour bloquer l'accès des migrants à l'asile et les dissuader de déposer leur demande. Par exemple, la Belgique a fermé les centres d'accueil dédiés aux demandeurs d'asile nouvellement arrivés<sup>154</sup>, de sorte que plus personne ne pouvait ni déposer de demande, ni être assigné à un lieu d'accueil, ce qui non seulement est douteux sous l'angle du droit international et européen, mais a aussi eu pour conséquence d'augmenter les risques pour les demandeurs de se retrouver à la rue et sans abri<sup>155</sup>.

Le droit de demander et de bénéficier de l'asile est pourtant garanti par le droit international des droits de l'homme<sup>156</sup>, le droit international des réfugiés<sup>157</sup> et le droit européen, notamment à l'art. 18 de la Charte des droits fondamentaux. Et aucune de ces normes ne permet de suspendre la possibilité de déposer une demande d'asile, peu importe les circonstances<sup>158</sup>. Dans sa Communication 126/02, la Commission a ainsi clairement rappelé aux États membres que toute restriction en matière d'asile, de retour et de réinstallation se devait d'être proportionnée et mise en œuvre de manière non discriminatoire, notamment en tenant compte du principe de non-refoulement<sup>159</sup>. Aussi, bloquer purement et simplement la possibilité de déposer une demande d'asile pour des motifs de santé publique n'est pas compatible avec les exigences européennes et internationales. Les États mentionnés ci-dessus auraient dû continuer d'autoriser le dépôt de nouvelles demandes d'asile, ainsi que l'entrée sur leur territoire pour pouvoir le

---

<sup>150</sup> ADITUS FOUNDATION.

<sup>151</sup> EASO, *emergency measures* I, p. 9 ; FRA, p. 16.

<sup>152</sup> HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE : En effet, depuis 2015, les frontières que la Hongrie partage avec la Serbie et la Croatie sont bordées de clôtures en fil barbelés, sporadiquement « ouvertes » sur des zones de transit, qui sont en réalité des séries de conteneurs faisant partie de la clôture dans lesquels se trouvent les acteurs de la procédure d'asile (policiers, agents administratifs, juges). Jusqu'en 2016, les migrants qui souhaitaient entrer légalement en Hongrie devaient s'entasser dans des zones de pré-transit, séparées par des barrières des zones de transit à proprement parler, en attendant de pouvoir présenter leur demande d'asile. Ces zones de pré-transit étaient certes physiquement situées sur territoire hongrois, mais étaient considérées comme une forme de « *no man's land* » par les autorités, qui ne s'estimaient pas responsables de garantir le respect des droits fondamentaux des migrants qui s'y trouvaient, et qui attendaient donc dans des conditions désastreuses. En automne 2016, les autorités serbes ont mis fin à cette pratique inhumaine et ont exigé que tous les migrants qui souhaitaient entrer dans les zones de transit hongroises devaient attendre leur tour dans des centres d'accueil temporaires serbes. Le 17 décembre 2020, la CJUE a rendu un arrêt constatant le manquement de la Hongrie aux obligations qui lui incombent en matière d'asile, notamment en raison des restrictions d'accès à la procédure de protection internationale, des détentions illégales de demandeurs d'asile dans ces zones de transit et des déplacements de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière vers des zones frontalières sans aucune procédure (CJUE [Grande Chambre], C-808/18, *Commission européenne c. Hongrie*, arrêt du 17 décembre 2020, ECLI:EU:C:2020:1029).

<sup>153</sup> HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE ; BABICKA.

<sup>154</sup> FRA, p. 4.

<sup>155</sup> BABICKA ; BONAMINI. Rappelons ici que l'art. 31 ch. 2 de la Charte sociale européenne (STE n° 35) instaure une obligation positive pour les États de prendre des mesures pour réduire le nombre de sans-abris, notamment la mise à disposition d'un abri immédiat comportant des places suffisantes et offrant des conditions compatibles avec la dignité humaine, ainsi que des mesures pour aider les personnes sans-abri à surmonter leurs difficultés pour éviter qu'elles ne retournent dans la rue (BABICKA).

<sup>156</sup> Voir par ex. l'art. 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

<sup>157</sup> Voir la Convention sur les réfugiés, en particulier la définition du statut de réfugié à son art. 1.

<sup>158</sup> MEER/VILLEGAS, p. 6.

<sup>159</sup> BABICKA.

faire, le cas échéant avec certains aménagements administratifs et logistiques, tout en continuant de protéger le statut des demandeurs déjà présents sur leur territoire, à l'image de l'Allemagne et de la Suède notamment<sup>160</sup>.

Il faut toutefois noter que, durant la deuxième vague de la pandémie, les États ont fait des efforts substantiels pour permettre aux autorités de rester ouvertes et aux procédures d'asile de se dérouler en personne, pour autant que de stricts protocoles sanitaires soient suivis<sup>161</sup>.

#### *e. Garanties de procédure*

Les mesures de distanciation sociales se sont révélées particulièrement problématiques pour l'organisation des auditions des requérants et leur accès à un conseil juridique<sup>162</sup>. En effet, conformément à l'art. 5 du Règ. Dublin III, la possibilité d'avoir un entretien personnel sur sa demande doit être offerte au requérant, avant que l'autorité responsable ne prenne sa décision s'agissant de l'État responsable<sup>163</sup>. De même, une fois la responsabilité attribuée, la plupart des droits nationaux prévoient une audition sur les motifs d'asile (art. 14 ss Dir. relative aux procédures d'asile)<sup>164</sup>.

Ces entretiens ont généralement lieu en personne. En effet, le langage non verbal est souvent tout aussi important que les déclarations des demandeurs lorsqu'il s'agit d'en évaluer la vraisemblance. Être dans la même pièce qu'eux, entendre leurs déclarations de vive voix et percevoir leurs émotions va permettre au fonctionnaire de se faire une idée de la véracité des allégations ou, au contraire, d'en percevoir la nature récitée<sup>165</sup>.

Or, vu la pandémie, la Commission a recommandé que les entretiens individuels soient conduits le plus possible à distance, en vidéoconférence, ou, à défaut, en personne, mais avec des séparations en verre ou en plexiglas, et ce pour autant que les autorités compétentes prévoient les arrangements nécessaires pour les installations, l'interprétation simultanée et l'accès à l'assistance juridique ou la représentation en justice<sup>166</sup>. Ces recommandations visaient à garantir autant que possible les droits procéduraux des requérants, tout en évitant que les procédures ne prennent trop de retard. De plus, la Commission a précisé que, si la vidéoconférence devait être privilégiée, elle ne pouvait être utilisée en cas de besoins procéduraux spécifiques et en particulier en présence de personnes fortement traumatisées ou malentendantes<sup>167</sup>.

La Commission a également permis aux États d'invoquer l'art. 14 § 2 pt. b de la Dir. relative aux procédures d'asile pour omettre cet entretien individuel<sup>168</sup>. En effet, cette disposition prévoit que l'entretien peut ne pas avoir lieu lorsque l'autorité compétente estime que « le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables indépendantes de sa volonté ». La Commission a ainsi estimé qu'en cas d'infection du demandeur, il était possible de se passer de l'entretien individuel, au lieu de simplement en repousser la date. Elle a toutefois précisé que, le cas échéant, des efforts raisonnables devaient être faits pour lui permettre de présenter des informations complémentaires sur son cas, par écrit notamment. De même, sur la base de l'art. 42 § 2 pt. b de la Dir. relative aux procédures d'asile, la Commission a autorisé les États à effectuer l'examen préliminaire de la recevabilité

---

<sup>160</sup> BABICKA.

<sup>161</sup> EASO, *emergency measures* III, p. 9 ss.

<sup>162</sup> RASCHE. Voir SANOGO pour une description détaillée des modifications procédurales en France.

<sup>163</sup> Les modalités de cet entretien personnel sont régies à titre subsidiaire par les art. 14 ss de la Dir. relative aux procédures d'asile.

<sup>164</sup> Voir par ex. l'art. 29 LAsi en droit suisse.

<sup>165</sup> Passage tiré de l'expérience personnelle de l'auteure en tant que bénévole au Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), branche de l'EPER.

<sup>166</sup> Communication 126/02, pt. 1.1.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> *Ibid.* Cette disposition est en effet applicable à titre subsidiaire aux entretiens Dublin.

de la demande sur la base unique d'un dossier écrit, sans procéder à un entretien individuel, mais uniquement si la législation nationale permettait une telle omission<sup>169</sup>.

Suivant les recommandations de la Commission, de nombreux États ont pris des dispositions quant aux procédures d'asile et à leur déroulement<sup>170</sup>. Par exemple, en Suisse<sup>171</sup>, l'art. 4 de l'Ordonnance COVID-19 asile<sup>172</sup> prévoit divers aménagements pour assurer le respect des mesures sanitaires lors des auditions menées dans le cadre de procédures d'asile et de renvoi en première instance. Il permet notamment que seuls le requérant d'asile et le chargé d'audition du SEM se tiennent dans la même pièce (art. 4 al. 2 *ab initio*), les autres personnes participant à l'audition pouvant, le cas échéant, se trouver dans une autre pièce du SEM et interagir à l'aide de moyens techniques appropriés (art. 4 al. 3). À titre exceptionnel, il est possible que le requérant et le chargé d'audition se trouvent également dans des pièces distinctes et que l'audition se déroule uniquement à l'aide de moyens techniques appropriés (art. 4 al. 2 *in fine*), tels que la vidéoconférence. Des critiques ont été émises par des associations de défense des réfugiés à l'égard de cette disposition. Ces dernières considèrent en effet qu'il est essentiel que le représentant juridique du requérant puisse être dans la salle d'audition avec ce dernier, afin de pouvoir exercer pleinement le devoir de diligence découlant de son mandat (art. 398 al. 2 CO<sup>173</sup>) et de garantir une procédure équitable et correcte aux requérant (art. 29 al. 1 Cst.<sup>174</sup>)<sup>175</sup>. De même, elles ont critiqué le fait que l'audition puisse parfois se dérouler dans des pièces distinctes, estimant que l'utilisation de la vidéoconférence ne permettait pas d'évaluer de manière adéquate la communication non verbale du requérant, soit son état de santé, ses traumatismes et ses éventuels problèmes psychologiques<sup>176</sup>.

Par ailleurs, Suisse, à l'image de nombreux États<sup>177</sup>, a adapté les délais procéduraux applicables aux procédures d'asile selon le droit national, afin de tenir compte de la situation sanitaire et d'éviter que celle-ci ne prive les demandeurs de leurs droits de procédure<sup>178</sup>.

Ainsi, les États, sous l'égide de la Commission, ont tenté d'aménager les procédures d'asile de manière à préserver les droits des requérants, en particulier leur droit d'être entendu, tout en tenant compte du contexte sanitaire. Tant les mesures relatives aux auditions que les prolongations de délai ont en effet eu pour but de permettre aux requérants de faire valoir leurs

---

<sup>169</sup> Communication 126/02, pt. 1.1.

<sup>170</sup> À noter que bien souvent, aucune disposition particulière n'a été prise spécifiquement pour les entretiens Dublin. Faute d'indication contraire, il faut admettre que les dispositions relatives aux entretiens ayant lieu dans le cadre des procédures d'asile ont également été appliquées aux entretiens Dublin, dans l'hypothèse où ceux-ci ont eu lieu.

<sup>171</sup> L'exemple de la Suisse a été choisi car étant assez représentatif du type d'aménagements mis en place dans les autres États européens. Pour plus d'informations sur les mesures prises dans les différents États, voir CCBE MIGRATION COMMITTEE et EASO, *emergency measures I-III*.

<sup>172</sup> Ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 sur les mesures prises dans le domaine de l'asile en raison du coronavirus (Ordonnance COVID-19 asile, RS 142.318). L'applicabilité de cette ordonnance a récemment été prolongée jusqu'à fin 2021 (CONSEIL FÉDÉRAL, Communiqué du 23 juin 2021).

<sup>173</sup> Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (CO, RS 220).

<sup>174</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101).

<sup>175</sup> OSAR, Argumentaire.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 11.

<sup>178</sup> En particulier, l'art. 8 de l'Ordonnance COVID-19 asile prévoit que les délais de l'art. 37 LAsi concernant la procédure de première instance puissent, si nécessaire, être dépassés dans une mesure raisonnable. En pratique, cela a conduit à une prolongation du délai de 8 jours ouvrables de recours en procédure accélérée (art. 37 al. 2 LAsi) à 30 jours. Toutefois, la Suisse a été critiquée pour ne pas avoir prolongé le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière, qui est de 5 jours ouvrables (art. 37 al. 5 LAsi), malgré la situation sanitaire (OSAR, Argumentaire ; EPER). De même, selon l'art. 9 al. 3 de l'Ordonnance COVID-19 asile, la Suisse permet une adaptation des délais de départ en raison de la pandémie, mais celle-ci doit être décidée au cas par cas et n'est pas automatique.

motifs d’asile dans les meilleures conditions possibles, même si cet objectif n’a pas toujours été rempli<sup>179</sup>.

### *f. Régularisation temporaire*

Pour pallier les difficultés, dues à la pandémie, rencontrées par les étrangers en général et les requérants d’asile en particulier, certains États ont pris, durant la première vague, des mesures visant à garantir les droits fondamentaux de ces derniers, ainsi que des conditions de vie décentes. Ces mesures concernaient les requérants déjà présents sur leur territoire, et non les nouveaux arrivants<sup>180</sup>, et étaient conformes à l’art. 6 § 4 de la Dir. retour<sup>181</sup>, qui autorise les États à accorder en tout temps un titre de séjour ou une autre autorisation pour des motifs charitables ou humanitaires notamment.

Par exemple, afin d’assurer l’accès des migrants au système de santé, aux services publics et aux aides financières étatiques, le Portugal a décidé, à la fin mars 2020, de traiter tous les migrants comme des résidents permanents, pour autant qu’ils aient fait la demande d’un permis de séjour avant la déclaration de l’état d’urgence le 18 mars<sup>182</sup>. Cette mesure de régularisation temporaire a pris fin le 1<sup>er</sup> juillet 2020<sup>183</sup>, mais a été saluée par diverses organisations de défense des droits des réfugiés et semble avoir rempli son but<sup>184</sup>. De son côté, l’Espagne a opté pour la suspension de tous les délais administratifs relatifs à l’asile pour la durée de l’état d’urgence, lequel a été déclaré le 13 mars 2020 et prolongé le 3 novembre 2020, avant de prendre fin le 9 mai 2021<sup>185</sup>. En conséquence, la validité des permis de séjour expirant durant cette période a été maintenue.<sup>186</sup> La France a pris une mesure similaire en prolongeant automatiquement de six mois tous les permis de séjour à durée limitée arrivant à expiration entre le 16 mars et le 15 juin 2020, et de trois mois les attestations de demande d’asile supposées expirer entre ces mêmes dates<sup>187</sup>.

Quant à l’Italie, elle a adopté en mars 2020 un programme permettant aux migrants sans papiers d’obtenir un permis de séjour temporaire dans le contexte de la pandémie, dans un effort pour garantir la protection adéquate de la santé individuelle et publique, ainsi que pour assurer que les secteurs désignés comme étant essentiels aient suffisamment de travailleurs. En théorie, ce programme aurait dû concerner 220 000 personnes, soit un tiers de la population estimée de migrants sans papiers en Italie<sup>188</sup>. Toutefois, si cette mesure a été saluée, sa mise en œuvre a malheureusement fait l’objet de critiques. En effet, ce programme permettait aux sans-papiers d’obtenir un permis de séjour temporaire de deux manières : soit grâce à un parrainage de son employeur, soit en demandant un permis de demandeur d’emploi. La première option, limitée aux secteurs agricoles et de soins à domiciles, était uniquement ouverte aux personnes déjà employées de manière irrégulière et pouvant prouver être en Italie depuis avant le 8 mars 2020. La seconde n’était disponible que pour les personnes devenues sans papiers avant le 31 octobre

<sup>179</sup> OSAR, Argumentaire.

<sup>180</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 20.

<sup>181</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO 348 du 24.12.2008, p. 98-107 (ci-après : Dir. retour). Voir ég. Communication 126/02, pt. 3 à ce sujet.

<sup>182</sup> GUADAGNO, p. 11 ; ADAMSKI, p. 46 ; MARIN, p. 1078.

<sup>183</sup> FREIER, 4.

<sup>184</sup> GUADAGNO, p. 11 ; ADAMSKI, p. 46 ; MARIN, p. 1078.

<sup>185</sup> Site officiel du Gouvernement espagnol : <<https://www.lamoncloa.gob.es>> (24.04.2021).

<sup>186</sup> Site officiel du Secrétariat d’État aux Migrations espagnol : <<https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/inmigracionemigracion/detalle/3754>> (24.04.2021) ; Portail européen sur l’intégration : <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/spain-introduces-special-covid-19-integration-measures?lang=fr>> (24.04.2021).

<sup>187</sup> Ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour, JORF n° 0074 du 26 mars 2020 (France).

<sup>188</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Italy*.

2019 et pouvant prouver avoir été précédemment employées dans les secteurs en question. Or, ces limitations drastiques de la portée du programme ont empêché des centaines de milliers de personnes d’y accéder, y compris des travailleurs sans papier des secteurs de la construction, de l’hôtellerie et de la logistique. Pareillement, le programme ne concernait pas les milliers de requérants dont la procédure était encore en cours en date du 8 mars, et qui ont vu leur demande d’asile rejetée par la suite, les rendant sans papiers. De plus, des possibilités de frauder sont rapidement apparues, avec un marché noir de contrats de travail fictifs pouvant coûter jusqu’à 7000 €. Tous ces facteurs ont fait qu’au final, seules 13 000 personnes ont pu bénéficier de cette possibilité<sup>189</sup>.

#### 4. Synthèse

S’il est évident que l’ensemble des mesures prises pour lutter contre la pandémie du Covid-19 ont eu des conséquences parfois majeures sur la possibilité de déposer une demande d’asile en Europe, sur le traitement de cette demande par les États européens, ainsi que sur la prise en charge des requérants, ce sont en premier lieu les restrictions imposées aux frontières et à l’entrée sur le territoire des États membres qui ont impacté les requérants. C’est la raison pour laquelle ces mesures méritent une attention toute particulière et un développement plus approfondi dans le cadre de ce mémoire.

### IV. Mesures frontalières prises durant la pandémie

Ce chapitre vise à présenter les restrictions frontalières adoptées par les États membres dans le cadre de leur lutte contre la pandémie de Covid-19, à analyser leur légalité et à discuter de leur impact sur l’asile. Si le cadre de ce mémoire ne permet pas un examen approfondi de la situation dans chaque État membre, certains exemples topiques ou particulièrement marquants ont été choisis pour illustrer chaque type de mesure étudié, afin de concrétiser les propos tenus.

#### 1. Compétences en matière de frontières et de santé publique

Avant toute chose, rappelons que, si les États membres restent compétents en matière de santé publique, la Commission a une compétence d’appui, de coordination et de complément des politiques nationales dans ce domaine, conformément à l’art. 168 § 1 TFUE. Quant aux États, ils ont l’obligation de coordonner leurs politiques nationales dans ce domaine, notamment en cas de menaces transfrontalières graves sur la santé (art. 168 § 2 TFUE). L’art. 196 TFUE stipule de son côté que l’UE se doit d’encourager la coopération entre États membres s’agissant du renforcement de l’efficacité des systèmes de prévention et de protection contre des catastrophes naturelles ou d’origine humaine. L’encouragement fait par la Commission dans ses lignes directrices du 16 mars 2020 à la coopération entre États, sa réticence face à la réintroduction des contrôles aux frontières et son insistance sur la nécessité de maintenir la liberté de circulation au sein de l’Espace Schengen étaient ainsi conformes à ces dispositions<sup>190</sup>. Ses appels à la coordination n’ont malheureusement été que peu suivis par les États membres, en particulier lors de la première vague. Mais au-delà des motivations de santé publique, l’UE dispose de compétences étendues en matière de frontières et d’asile (art. 77 et 78 TFUE), suffisantes pour permettre l’adoption de mesures dans ces domaines, peu importe la raison.

#### 2. Restrictions à l’entrée

##### a. Situation aux frontières extérieures

Chaque État Schengen a pour tâche de surveiller ses frontières extérieures non seulement pour lui-même, mais aussi pour l’ensemble des autres États membres. Ces contrôles mis en place

<sup>189</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Italy*.

<sup>190</sup> Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, COM(2020) 1753, 16 mars 2020 (ci-après : COM, *Guidelines*), § 11-13, 18 et 23-25.



aux frontières extérieures affectent, déjà en temps normal, les requérants d’asile, mais il est indéniable que la situation de ces derniers est devenue encore plus précaire suite aux diverses mesures prises pour contrer la pandémie. Dès le 17 mars 2020, les frontières extérieures ont ainsi été fermées, dans le but de « protéger la santé de la population tout en évitant de perturber la libre circulation des personnes et la livraison des biens et des services essentiels en Europe »<sup>191</sup>. Cette mesure, initialement prévue pour trente jours, a été reconduite à deux reprises<sup>192</sup>, avant d’être progressivement levée à partir du 30 juin 2020<sup>193</sup>.

Toutefois, des exceptions à cette fermeture des frontières extérieures ont été prévues, notamment pour les citoyens des États membres, pour les membres de leur famille issus de pays tiers, ainsi que pour les personnes dites vulnérables<sup>194</sup>. En particulier, la Commission a indiqué, dans sa Communication 126/02, rédigée avec le soutien de l’EASO et de Frontex, que « toute restriction en matière d’asile, de retour et de réinstallation [devait] être proportionnée, être mise en œuvre de manière non discriminatoire et tenir compte du principe de non-refoulement et des obligations découlant du droit international »<sup>195</sup>. Mais malgré cette directive et l’injonction de continuer à traiter les demandes d’asile avec certains aménagements, les États ont tout de même eu de la difficulté à respecter le droit européen pendant les premiers mois de la pandémie<sup>196</sup>.

Les fermetures de frontières et renforcements des régimes d’immigration ont eu pour conséquence un amenuisement des possibilités de mouvements transfrontaliers, ce qui, à son tour, a conduit à des refoulements massifs de réfugiés aux frontières ou à des mises en quarantaine forcées<sup>197</sup>. De même, les opérations internationales de réinstallations se sont pour la plupart arrêtées<sup>198</sup>. En Méditerranée, les navires de sauvetage œuvrant pour secourir les migrants tentant la traversée se sont même vu refuser un port sûr par les pays concernés, dont l’Italie et Malte<sup>199</sup>, et ont même été parfois empêchés de répondre à des appels de détresse<sup>200</sup>. Dans d’autres cas, des migrants se sont retrouvés bloqués dans des pays de transit, sans possibilité d’atteindre leur destination<sup>201</sup>. Ces « attaques » dirigées contre les demandeurs d’asile s’expliquent en partie par le fait qu’ils ont été considérés comme représentant un danger susceptible de mettre à mal les efforts des États européens pour endiguer la pandémie, car venant de pays n’ayant pas implémenté de mesures sanitaires strictes<sup>202</sup>.

À ce stade, il est nécessaire de préciser que le Code frontières Schengen ne contient aucune disposition relative à la fermeture des frontières extérieures, son chapitre II ne prévoyant que la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures<sup>203</sup>. L’art. 77 § 1 TFUE stipule cependant que l’UE est compétente pour développer une politique visant « à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures » (lit. b) et « à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures »

---

<sup>191</sup> Communication 2020/115 : « *protecting the health of the population whilst avoiding disruptions to the free movement of persons, and the delivery of goods and essential services across Europe.* »

<sup>192</sup> Communication 2020/148 et Communication 2020/222.

<sup>193</sup> Recommandation (UE) 2020/912 du 30 juin 2020 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l’UE et la possible levée de cette restriction, JO L 208 1/1 du 1<sup>er</sup> juillet 2020, p. 1-7.

<sup>194</sup> Communication 2020/15.

<sup>195</sup> Communication 126/02, p. 1.

<sup>196</sup> MARIN, p. 1077.

<sup>197</sup> GUADAGNO, p. 9.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> Cf. *infra* IV.3.b.

<sup>200</sup> *Ibid.* ; MÉDECINS SANS FRONTIÈRES ; AFP/HUSSAIN/MARCOVITCH ; RASCHE ; ADAMSKI, p. 45.

<sup>201</sup> GUADAGNO, p. 9.

<sup>202</sup> CARLUCCI, p. 3. Comme exemple, nous pouvons citer un décret adopté par les autorités italiennes pour permettre l’isolement des migrants arrivés par voie maritime sur des bateaux afin d’éviter la potentielle transmission du virus sur le continent (CARLUCCI, p. 4).

<sup>203</sup> MARIN, p. 1079.

(lit. c). Cela implique donc une compétence en matière de frontières extérieures, même en l'absence d'une concrétisation dans d'autres dispositions.

L'art. 14 § 1 du Code frontières Schengen prévoit que l'entrée dans l'Espace Schengen ne peut être refusée à un ressortissant d'un pays tiers que si les conditions de l'art. 6 § 1 ne sont pas remplies. En période de pandémie, il serait possible d'argumenter que la lit. e de cette disposition n'est pas remplie, ce qui permettrait de refuser l'entrée aux ressortissants de pays tiers considérés comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un État membre. Mais il faut tout de même noter que, conformément à l'art. 6 § 5 lit. c, une dérogation aux conditions de l'art. 6 § 1 est prévue pour les ressortissants de pays tiers cherchant à entrer sur le territoire d'un État membre pour des motifs humanitaires, d'intérêt national, ou en raison d'obligations internationales.

Quoiqu'il en soit, une décision de refus rendue sur la base de l'art. 14 § 1 du Code frontières Schengen doit nécessairement être motivée et est susceptible de recours (art. 14 § 2 et 3)<sup>204</sup>. Or, la fermeture des frontières extérieures européennes telle que mise en œuvre à partir de mars 2020 par les États membres pourrait être qualifiée d'interdiction automatique d'entrée, applicable sans nécessiter d'évaluation au cas par cas<sup>205</sup>. Une telle mesure ne semble toutefois entièrement respecter ni le Code frontières Schengen<sup>206</sup>, ni le droit international des réfugiés. En effet, interdire de manière automatique l'accès à un territoire à des personnes revient à les renvoyer dans un pays voisin ou tiers sans examen de leur situation individuelle, ce qui constitue une violation du principe de non-refoulement<sup>207</sup>, auquel il ne peut être dérogé pour des motifs de protection de l'ordre ou de la santé publics<sup>208</sup>.

Il est cependant conforme à l'art. 8 du Code frontières Schengen que les mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures fassent l'objet de vérifications, lesquelles doivent être plus approfondies pour les ressortissants de pays tiers que pour les ressortissants d'États membres. Cette même logique est suivie par la Commission dans sa Communication 2020/15, qui autorise l'entrée des ressortissants d'États membres, et limite drastiquement celle de ressortissants de pays tiers.

Ainsi, une interdiction automatique d'entrée opposée à tout ressortissant d'États tiers, y compris aux potentiels requérants d'asile, est contraire non seulement au Code frontières Schengen, mais également au principe de non-refoulement. C'est la raison pour laquelle la Commission a, dans ses différentes communications, enjoint les États membres à tenir compte des droits des demandeurs de protection internationale en mettant en place, à leur encontre, des restrictions frontalières proportionnées et non discriminatoires, respectueuses du principe de non-refoulement et des obligations internationales<sup>209</sup>. Sur une telle base, les États pouvaient donc les exempter des restrictions frontalières posées, ce que certains ont fait (cf. *infra* IV.3). Les États ont également adopté, toujours sur recommandation de la Commission, de nombreuses dispositions sanitaires spécifiques pour permettre l'entrée sur leur territoire des personnes dites vulnérables, sans toutefois mettre en danger la santé publique (cf. *infra* IV.4).

Il ressort de ce qui précède que la Commission a adopté, en mars 2020, de nombreuses lignes directrices interprétant les règles du Code frontières Schengen à la lumière des circonstances sanitaires, lesquelles nécessitaient des actions urgentes et un effort de coordination. On peut donc considérer qu'elle a fait « de son mieux » pour fournir un cadre commun aux États afin de

---

<sup>204</sup> MARIN, p. 1079.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 1080.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 1079-1080.

<sup>207</sup> *Ibid.* ; CHETAIL.

<sup>208</sup> Cf. *supra* II.2.

<sup>209</sup> Communication 2020/15 ; Communication 126/02, p. 1.

prévenir autant que possible les divergences, tout en évitant de porter atteinte aux droits des citoyens de l'UE, des ressortissants des États associés, des membres de leur famille indépendamment de leur nationalité, ainsi que des ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis de séjour et des personnes à leur charge<sup>210</sup>. Son injonction de respecter les principes de proportionnalité, de non-discrimination et de non-refoulement vis-à-vis des requérants d'asile démontre également qu'elle a tenté de prendre en considération les intérêts des ressortissants de pays tiers en quête de protection internationale, afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent bloqués hors des frontières Schengen et que leurs droits ne soient violés.

## *b. Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'Espace Schengen*

### *(1) Fondements légaux*

Le chapitre II du Code frontières Schengen permet la réintroduction temporaire et exceptionnelle du contrôle aux frontières intérieures dans certaines circonstances. Cette possibilité a été utilisée, au début de la pandémie, par la grande majorité des États européens. Cependant, les mesures prises par ces derniers ont divergé et manqué de coordination<sup>211</sup>, allant de la réintroduction de contrôles à certaines frontières intérieures à des interdiction de déplacements intra-européens, voire à une interdiction totale de pénétrer sur le territoire national<sup>212</sup>.

À la fin du mois de mars 2020, quinze États membres de l'UE avaient réintroduit des contrôles à leurs frontières intérieures, en invoquant la pandémie pour motif, dans le but de limiter les mouvements de population et de faciliter le traçage en cas de contamination<sup>213</sup>. Si les décisions de ces États divergeaient en termes de champs d'application matériel, personnel, temporel et territorial<sup>214</sup>, elles ont également varié en termes de base légale invoquée pour justifier la réintroduction des contrôles aux frontières.

Certains États comme la Finlande, le Danemark et la France<sup>215</sup> ont en effet choisi de se fonder sur l'art. 25 du Code frontières Schengen, qui prévoit le cadre général de la réintroduction des contrôles, tant que ces derniers sont nécessaires pour faire face à des événements prévisibles menaçant gravement l'ordre public ou la sécurité intérieure. Mais la plupart des États ont invoqué l'art. 28, qui introduit un régime pour les situations imprévues ou imprévisibles dans lesquelles une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre nécessite une action immédiate. L'Autriche et la Norvège ont quant à elles fait le choix d'invoquer les deux dispositions en parallèle<sup>216</sup>. À noter que celles-ci sont de nature complémentaire, mais différent quant à la procédure de rétablissement des contrôles et à la durée de ces derniers<sup>217</sup>.

L'art. 25 § 1 et 2 du Code frontières Schengen prévoit qu'un État peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité d'un État membre. Il précise que la portée et la durée de cette réintroduction ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace, et qu'il doit s'agir d'une

---

<sup>210</sup> MARIN, p. 1080.

<sup>211</sup> ADAMSKI, p. 45 ; RASCHE.

<sup>212</sup> CARRERA/LUK, p. 9-13.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 2. Il s'agissait de l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la Suisse.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>215</sup> À noter cependant que de ces trois États, seule la Finlande a invoqué l'art. 25 du Code frontières Schengen avec le seul objectif de limiter la propagation du virus. Tant le Danemark que la France avaient déjà réintroduit, en tout cas partiellement, des contrôles aux motifs de menaces terroristes persistantes et de contrôles des mouvements secondaires des migrants, et n'ont fait que durcir ces contrôles en invoquant la pandémie comme justification (MONTALDO, p. 526).

<sup>216</sup> MONTALDO, p. 525-526 ; HEINIKOSKI.

<sup>217</sup> MONTALDO, p. 525-526.

mesure de dernier ressort (*ultima ratio*). La durée initialement prévue de la réintroduction peut être prolongée si la menace persiste au-delà, mais la mesure ne peut excéder six mois au total, à moins que l'on se trouve dans les circonstances exceptionnelles visées à l'art. 29. Le cas échéant, la durée totale peut être étendue à deux ans maximum, mais une pandémie ne rentre pas dans le champ d'application de cette dernière disposition (art. 25 § 3 et 4)<sup>218</sup>. En vertu de l'art. 27 § 1, un État qui souhaite réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures sur la base de l'art. 25 doit notifier son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant que la mesure soit prise ou, si les circonstances ne sont pas connues en avance, dans un délai plus court, lequel doit rester raisonnable. La notification doit donc être préalable à la réintroduction.

Au contraire, pour réintroduire des contrôles sur la base de l'art. 28 § 1 du Code frontières Schengen, les États doivent certes effectuer une notification auprès des autres États membres et de la Commission, mais celle-ci peut être simultanée à la réintroduction des contrôles, laquelle est donc immédiate (art. 28 § 2). Par ailleurs, cette réintroduction ne peut être prononcée que pour une période limitée n'excédant pas dix jours. Si la menace persiste au-delà des dix jours initiaux, une prolongation peut être décidée par l'État membre pour des période renouvelables n'excédant pas vingt jours (art. 28 § 3), sachant que la durée totale de la mesure ne peut pas excéder deux mois (art. 28 § 4).

Les critères permettant de justifier une réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, que celle-ci se fonde sur l'art. 25 ou sur l'art. 28, sont prévus à l'art. 26 du Code frontières Schengen. De ce fait, lorsqu'un État membre ordonne en dernier recours la réintroduction temporaire du contrôle à ses frontières intérieures, ou décide de la prolonger, il doit évaluer dans quelle mesure cette réintroduction est susceptible de « remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure », et examiner sa proportionnalité par rapport à la menace. Lors de son évaluation, il doit tenir compte en particulier de « l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure » (lit. a) et de « l'incidence probable de la réintroduction des contrôles sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures » (lit. b)<sup>219</sup>.

Finalement, il faut souligner que, en vertu de l'art. 32 du Code frontières Schengen, la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures a pour conséquence que leur franchissement devra avoir lieu aux points de passage prévus à cet effet, et durant les heures d'ouverture fixées (art. 5 § 1 Code de frontières Schengen)<sup>220</sup>. Toutefois, comme l'a clarifié la CJUE<sup>221</sup>, l'application de cet art. 32 ne signifie pas que les frontières intérieures se transforment entièrement en frontières extérieures et doivent être traitées exactement de la même manière que ces dernières suite à la réintroduction temporaire de contrôles. L'art. 32 donne en réalité un pouvoir discrétionnaire aux États membres pour qu'ils puissent déterminer librement les types de contrôle pouvant être menés aux frontières intérieures, en plus des contrôles d'identité minimaux. Cependant, ce pouvoir est limité par d'autres dispositions du Code frontières Schengen, notamment par l'exigence de nécessité de l'art. 25 § 1 *in fine*<sup>222</sup>.

## (2) Concrétisation en période de pandémie

Nous l'avons vu, des restrictions à la mobilité transfrontalière ont été parmi les premières mesures prises par les États membres pour lutter contre la propagation du Covid-19. La question de savoir si la pandémie était un motif suffisant pour justifier la réintroduction de contrôles aux

<sup>218</sup> MONTALDO, p. 525-526.

<sup>219</sup> Sont cités des passages de l'art. 26 Code frontières Schengen.

<sup>220</sup> NGUYEN, p. 79.

<sup>221</sup> CJUE, C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Occidentales c. Arib*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2018:836, § 35-67.

<sup>222</sup> CHATTON/COLLAUD/GONSETH, p. 173.

frontières intérieures Schengen divise cependant la doctrine, certains estimant que la légalité de cette mesure n'est guère discutable<sup>223</sup>, alors que d'autres sont de l'avis opposé<sup>224</sup>.

En effet, contrairement à l'art. 45 § 3 TFUE et à l'art. 29 de la Directive 2004/38<sup>225</sup>, les art. 25 et 28 du Code frontières Schengen ne font aucune mention à la santé publique comme motif de réintroduction des contrôles ; seuls l'ordre public et la sécurité publique sont expressément évoqués. Toutefois, le contenu de ces dernières notions n'est pas explicité et est laissé libre d'interprétation, tâche qu'a entreprise la CJUE<sup>226</sup>. Ainsi, la Cour a jugé, dans un arrêt portant sur le droit de la libre circulation, que « la notion “[d’]ordre public” suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »<sup>227</sup>. Et dans un arrêt plus ancien portant sur l'interprétation de la notion de sécurité intérieure et publique, elle avait estimé que celle-ci comprenait les risques d'interruption d'un service public essentiel<sup>228</sup>. Si l'on se fonde sur ces jurisprudences, il serait possible d'admettre qu'un risque de surcharge des systèmes de santé nationaux en raison de la propagation massive d'un virus inconnu et mortel, tel que le Covid-19, est aussi bien une question de sécurité publique que d'ordre public, ce qui conduirait à admettre la légalité de la réintroduction des contrôles<sup>229</sup>. Telle a été l'analyse des États membres au moment de réintroduire les contrôles à leurs frontières.

À cela s'ajoute le fait que la Commission a elle-même reconnu que la réintroduction des contrôles aux frontières pouvait faire partie des outils à disposition des États pour lutter contre la pandémie, tout en rappelant le besoin de trouver un équilibre approprié entre la protection de la santé et la nécessité de maintenir une mobilité intra-UE efficace<sup>230</sup>. Toutefois, ses lignes directrices exigeaient des « risques causés par une maladie hautement contagieuse », condition que certains auteurs n'estiment pas remplie en cas de menace de surcharge des systèmes de santé nationaux ou de nécessité de prévenir les achats de panique<sup>231</sup>.

D'autres auteurs se fondent sur le test de proportionnalité prévu à l'art. 26 du Code frontières Schengen pour nier la nécessité de la réintroduction des contrôles, ce test exigeant selon eux la prise en compte de la santé individuelle des personnes concernées par les contrôles, alors que la Commission ne fait mention que d'un objectif de protection de la santé publique<sup>232</sup>. De plus, comme l'ensemble des systèmes de santé européens étaient menacés au début de la pandémie, il aurait été sans doute préférable que les États adoptent une approche coordonnée, et évitent de recourir à des solutions essentiellement nationales, ce qui était par ailleurs prôné par l'OMS<sup>233</sup>. Ces auteurs s'opposent ainsi à la réintroduction des contrôles aux frontières, et plaident en faveur de la mise en place de tests sanitaires, d'isolements et d'autres mesures similaires dans

---

<sup>223</sup> MONTALDO.

<sup>224</sup> HRUSCHKA, *solidarity*.

<sup>225</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 158 du 30.04.2004, p. 77-123 (ci-après : Directive 2004/38).

<sup>226</sup> CHATTON/COLLAUD/GONSETH, p. 171.

<sup>227</sup> CJUE (Grande Chambre), C-304/14, *Secretary of State for the Home Department c. CS*, arrêt du 13 septembre 2016, ECLI:EU:C:2016:674, § 38.

<sup>228</sup> CJCE, C 72/83, *Campus Oil Limited et autres c. Minister for Industry and Energy et autres*, arrêt du 10 juillet 1984, § 47.

<sup>229</sup> CHATTON/COLLAUD/GONSETH, p. 172 ; THYM/BORNEMAN, p. 1148.

<sup>230</sup> COM, *Guidelines*, § 18.

<sup>231</sup> HRUSCHKA, *solidarity*.

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.* ; OMS, *million needed*.

les zones à risques de l’Espace Schengen, afin d’éviter toute propagation du virus, en évitant de nuire dans un même temps à la libre circulation intra-européenne<sup>234</sup>.

À la lumière de ce qui précède, ainsi que des recommandations des experts épidémiologistes<sup>235</sup>, il apparaît qu’invoquer la protection des systèmes de santé nationaux pour justifier l’adéquation et la proportionnalité de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures est insuffisant en cas de pandémie. La question n’a toutefois pas encore été tranchée par la CJUE, bien que des affaires portant sur ce point risquent d’arriver un jour ou l’autre devant elle. Si tel est le cas, il restera à se poser la question de l’intensité du contrôle judiciaire que se permettra d’effectuer la CJUE. Or, il est fort probable que la Cour s’impose une retenue conséquente dans son examen, et laisse ainsi aux institutions européennes et aux autorités nationales un large pouvoir d’appréciation quant aux choix des mesures estimées nécessaires pour protéger la santé publique<sup>236</sup>, en particulier dans une situation aussi extraordinaire qu’une pandémie.

Enfin, il faut préciser que certains États ont choisi d’exercer certaines compétences de police dans leurs zones frontalières sur la base de l’art. 23 du Code frontières Schengen, notamment pour y procéder à des contrôles médicaux. Or, de telles mesures ne doivent pas être notifiées à la Commission et ne sont pas limitées dans le temps, puisque, selon cette dernière l’exécution de contrôles médicaux sur les personnes entrant sur le territoire national ne constitue pas des contrôles frontaliers en tant que tel<sup>237</sup>. La Slovaquie et la Pologne ont toutes les deux explicitement pris des mesures de ce type lors de la première vague. De tels contrôles médicaux ont en effet l’avantage de protéger la santé publique, tout en évitant de restreindre de manière disproportionnée la liberté de mouvement intra-européenne, ce qui en fait de bonnes alternatives à la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières<sup>238</sup>. Ce type de mesures, telles qu’une quarantaine ou la présentation obligatoire d’un test négatif, ont par ailleurs été privilégiées par les États lors des deuxième et troisième vagues de la pandémie<sup>239</sup>.

Au-delà des débats sur la légalité de la réintroduction des contrôles aux frontières en raison de la pandémie, il n’en demeure pas moins que ceux-ci ont eu des conséquences massives, non seulement sur la libre circulation des ressortissants des États membres et sur celle des marchandises et des services<sup>240</sup>, mais également sur les requérants d’asile. En effet, certains d’entre eux se sont retrouvés « bloqués » dans un État membre qui n’était pas leur État de destination, et ont parfois été séparés de leur famille<sup>241</sup>. D’autres ont vu leur procédure bouleversée en raison de l’interruption des transferts Dublin, ce qui a parfois eu pour conséquence de modifier l’État responsable de l’examen de leur demande d’asile<sup>242</sup>.

---

<sup>234</sup> HRUSCHKA, *solidarity*.

<sup>235</sup> Voir par ex. BOYD *et al* et KENWICK/SIMMONS.

<sup>236</sup> Trib. UE, T-204/11, *Royaume d’Espagne c. Commission européenne*, arrêt du 11 février 2015, ECLI:EU:T:2015:91, § 30-31. Cet arrêt porte sur le pouvoir d’appréciation des institutions de l’UE dans la mise en œuvre des mesures prises en matière de protection de la santé humaine, notamment au sujet de la définition des objectifs poursuivis et du choix des instruments d’actions appropriés. Il donne cependant une idée de la position de la Cour quant à son rôle de contrôle en matière de mesures prises pour préserver la santé publique. Dernièrement, la CourEDH a également rendu un arrêt sur la vaccination infantile obligatoire, dans lequel elle a rappelé que ce sont les autorités nationales qui sont les mieux placées pour apprécier les priorités, l’utilisation des ressources disponibles et les besoins de la société en matière de santé publique (CourEDH, *Vavříčka et autres c. République tchèque*, arrêt du 8 avril 2021, requête n° 47621/13 et cinq autres ; voir ég. GREFFIER DE LA COUR, p. 6).

<sup>237</sup> COM, *Guidelines*, § 20.

<sup>238</sup> HEINIKOSKI.

<sup>239</sup> THYM/BORNEMAN, p. 1150.

<sup>240</sup> HEINIKOSKI.

<sup>241</sup> PANAYOTADOS ; ULLAH/NAWAZ/CHATTORAJ.

<sup>242</sup> Cf. *infra* V.1.

### 3. Conséquences des restrictions frontalières sur l'asile

#### a. Exemption aux restrictions d'entrée

La Commission a toujours été d'avis que les restrictions frontalières temporaires ne devaient pas s'appliquer aux personnes ayant « un besoin essentiel », notamment les personnes souhaitant déposer une demande de protection internationale ou se déplaçant pour d'autres motifs humanitaires<sup>243</sup>.

Aussi, certains pays, comme la Bulgarie<sup>244</sup>, l'Irlande<sup>245</sup>, le Luxembourg<sup>246</sup> et la Roumanie<sup>247</sup> ont directement précisé, et ce de manière expresse, que les personnes ayant besoin d'une protection internationale ou demandant une protection pour d'autres raisons humanitaires étaient autorisées à pénétrer sur leur territoire, nonobstant les restrictions adoptées pour limiter la propagation de la pandémie<sup>248</sup>. Ils ont également continué à accepter le dépôt de demandes d'asile, tout en suspendant ou prolongeant les procédures y relatives. Ces États se sont ainsi montrés respectueux, sur ces points du moins, du principe de non-refoulement et des droits fondamentaux des migrants. D'autres États, comme les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne ont également autorisé les entrées de demandeurs de protection internationale, en posant certaines restrictions<sup>249</sup>.

Mais la plupart des pays européens semblent avoir omis de tenir compte des recommandations de la Commission interprétant les dispositions communautaires à la lumière de la situation sanitaire, et donc de prévoir des exceptions aux interdictions d'entrée sur leur territoire national en faveur des requérants d'asile. Tel a notamment été le cas de la Suisse, qui a prononcé en date du 13 mars 2020 une interdiction générale d'entrée sur son territoire s'appliquant également aux requérants d'asile<sup>250</sup>, lesquels ont ainsi été refoulés à la frontière sans avoir l'occasion de déposer une demande d'asile<sup>251</sup>.

La France a connu une situation similaire, ce qui a conduit ses autorités à refouler massivement les requérants aux frontières italiennes, sans aucun examen individuel de leur situation. Par exemple, un camp de réfugié tenu par la Croix-Rouge à Vintimille, en Ligurie, accueillait 250 réfugiés fin mars 2020, dont nombres d'entre eux y étaient arrivés après avoir été raccompagnés par les autorités françaises à la frontière italienne<sup>252</sup>. Dans une décision datant du 8 juillet 2020, le Conseil d'État, la plus haute instance administrative française, a toutefois jugé qu'en refusant l'accès au territoire à des personnes souhaitant déposer une demande de protection internationale, les autorités avaient violé le droit d'asile<sup>253</sup>. Et dans une décision subséquente, le Conseil d'État a correctement indiqué que le droit européen ne permettait pas de refuser l'accès au territoire à un requérant arrêté alors qu'il tentait de franchir la frontière de manière illégale, et que les dispositions de la Dir. retour devaient s'appliquer à sa situation<sup>254</sup>.

Il ressort des situations évoquées que les textes internationaux, en particulier ceux prévoyant le principe de non-refoulement, et européens n'ont pas été respectés par la Suisse et la France, vu que ces États n'ont pas permis un examen de la situation individuelle de chaque demandeur de protection internationale avant de leur refuser l'entrée de leur territoire respectif. Par ailleurs,

<sup>243</sup> COM, Exemption aux restrictions.

<sup>244</sup> COM, *Impact*.

<sup>245</sup> IRISH REFUGEE COUNCIL.

<sup>246</sup> GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.

<sup>247</sup> VOICU,

<sup>248</sup> NICOLOSI.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> OSAR, Covid-19 et domaine de l'asile ; OSAR, Argumentaire.

<sup>251</sup> HRUSCHKA, *collateral damage*.

<sup>252</sup> ROSINI.

<sup>253</sup> Conseil d'État, n° 440756, décision du 8 juillet 2020 (France).

<sup>254</sup> Conseil d'État, n° 428178, décision du 27 novembre 2020 (France).

c'est en principe la Dir. retour qui prévoit les différentes garanties procédurales et les droits fondamentaux à respecter lors des renvois des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un État Dublin (art. 1). Toutefois, selon un récent rapport du Parlement européen<sup>255</sup>, la plupart des États membres font usage de la possibilité prévue à l'art. 2 § 2 lit. a de ne pas appliquer cette Dir. aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée ou étant interceptée en tentant d'entrer illégalement sur leur territoire<sup>256</sup>. Cela implique que, dans de tels cas, la protection juridique de ces personnes est plus faible, et ne comprend souvent pas une évaluation des risques de refoulement. Tel n'est cependant pas le cas en France et en Suède, qui examinent en principe toujours les cas à la lumière du principe de non-refoulement avant de rendre une décision de retour<sup>257</sup>. Mais peu importe la position d'un État par rapport à l'art. 2 § 2 lit. a de la Dir. retour, il n'en demeure pas moins que le principe de non-refoulement exige un examen au cas par cas de la situation d'un demandeur de protection internationale avant de prononcer un refus d'entrée sur le territoire.

À cet égard, l'omission par des États comme la Suisse et la France de ne pas prévoir de manière expresse une exemption aux restrictions frontalières applicable aux requérants d'asile a pu créer une confusion parmi les membres des autorités quant à l'attitude à adopter face à aux personnes souhaitant déposer une demande de protection internationale, ce qui peut notamment expliquer la pratique française évoquée plus haut. Si des instructions claires sur l'attitude à avoir face à de telles situations avaient été adoptées dès le départ, cela aurait évité que les instances judiciaires soient obligées d'intervenir, comme cela a été le cas en France.

#### *b. Le cas de l'Italie et de Malte*

Le 7 avril 2020, l'Italie a adopté un décret interministériel<sup>258</sup> déclarant que les ports italiens ne remplissaient pas les conditions requises pour être classés et définis en tant que « lieu sûr »<sup>259</sup>, conformément à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime<sup>260</sup>. Ce décret a eu pour conséquence la fermeture presque totale des ports italiens et a été justifié par la prétendue présomption qu'un débarquement de migrants pouvait mettre en danger l'efficacité des mesures adoptées pour lutter contre le Covid-19, ainsi que par le fait que, vu le contexte sanitaire, l'Italie n'était plus en mesure de garantir aux personnes sauvées en mer la satisfaction de leurs besoins primaires et l'accès aux services fondamentaux<sup>261</sup>.

De même, le 9 avril 2020, Malte a annoncé, dans une déclaration à l'intention de la Commission européenne, qu'elle n'était plus en mesure de garantir le secours des migrants en mer et n'allait plus autoriser le débarquement des personnes secourues, qu'elles l'aient été ou non par des navires appartenant à des ONG<sup>262</sup>. Pour se justifier, le gouvernement a déclaré que cette décision avait été prise en raison du risque de propagation du Covid-19 et du fait que les forces de l'ordre devaient être en mesure de s'occuper d'autres tâches liées à l'endigement du virus<sup>263</sup>. Cette mesure a provoqué la réaction de la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui a, dans une lettre datée du 5 mai 2020, exhorté le gouvernement maltais à s'acquitter pleinement de ses obligations en matière de droits de l'homme envers les

---

<sup>255</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, Rapport du 2 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la directive sur le retour (2019/2208(INI)) de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A9-0238/2020 (ci-après : Rapport Dir. retour).

<sup>256</sup> Rapport Dir. retour, p. 4.

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Decreto Interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020*, R.0000150, 07.04.2020 (Italie).

<sup>259</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 9.

<sup>260</sup> Convention internationale du 27 avril 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (avec annexe).

<sup>261</sup> NICOLSI.

<sup>262</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 9.

<sup>263</sup> TIMES MALTA.



migrants, et à réagir de manière appropriée à toute situation de détresse en mer dont il aurait connaissance<sup>264</sup>.

Les annonces italienne et maltaise ont eu des conséquences immédiates : deux vaisseaux transportant 124 personnes au total ont été abandonnés à leur sort dans la nuit du 8 au 9 avril 2020, à la suite de la fermeture des ports italiens et en l'absence de réponse de la part des autorités maltaises<sup>265</sup>. La semaine suivante, l'Italie et la Libye ont toutes les deux été accusées d'avoir ignoré les SOS envoyés par un vaisseau en détresse en eaux libyennes, alors que les vagues atteignaient six mètres de hauteur. 130 personnes sont décédées<sup>266</sup>. Quant au gouvernement maltais, des messages obtenus par le journal anglais *The Guardian* ont révélé qu'il avait recours à des bateaux privés agissant pour le compte de ses forces armées, afin d'intercepter les embarcations de migrants et les renvoyer dans les centres de détention libyens<sup>267</sup>.

Les explications données par les gouvernements italiens et maltais pour justifier leurs mesures sont très discutables. En effet, rien n'indique que le débarquement de migrants secourus en mer ou leur admission sur leur territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'un afflux pouvant être qualifié de massif, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, puisse détériorer de manière significative la fonctionnalité d'un système de santé. Au contraire, refuser un débarquement ou une entrée sur le territoire pourrait aggraver les conditions de vie déjà précaires des migrants concernés, risquant ainsi, à long terme, de provoquer une charge encore plus importante sur le système de santé une fois les migrants débarqués. Par ailleurs, forcer des migrants à demeurer dans des camps surpeuplés aux frontières internationales ou dans une situation prolongée de détresse en mer est contraire aux obligations découlant de l'art. 3 CEDH, la dernière hypothèse ayant même été qualifiée d'illégale par la Cour suprême italienne<sup>268</sup>. Finalement, comme exposé plus haut<sup>269</sup>, le principe de non-refoulement s'applique de manière absolue et ne souffre d'aucune dérogation en cas d'urgence sanitaire<sup>270</sup>. Dans le cas particulier des refoulements en mer Méditerranée, les embarcations sont parfois forcées de rebrousser chemin et de retourner, pour la plupart, en Libye, endroit qui ne peut en aucun cas être considéré comme sûr, ce qui viole d'autant plus le droit international<sup>271</sup>.

Dans ses recommandations pratiques visant à garantir la protection des réfugiés dans le contexte de la pandémie, l'UNHCR a souligné que, en lieu et place d'un refus d'entrée, des solutions alternatives, telles que l'isolement, la quarantaine et la mise en place de tests, devaient être envisagées afin de permettre aux autorités de gérer l'arrivée des demandeurs d'asile de manière sûre et ordonnée, tout en respectant le droit d'asile et le principe de non-refoulement<sup>272</sup>. De telles recommandations sont également conformes au droit d'asile européen. En effet, l'art. 13

<sup>264</sup> Lettre de La Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic, au Premier Ministre de Malte, Robert Abela, 5 mai 2020. Cette lettre a fait suite à une déclaration faite par le Conseil de l'Europe le 16 avril 2020 pour encourager les États européens à assurer le secours en mer et à permettre les débarquements durant la crise du Covid-19, déclaration elle-même fondée sur une recommandation plus générale datant de juin 2019.

<sup>265</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *EU/Italy*.

<sup>266</sup> TONDO.

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> Corte suprema di cassazione, Penale Sent. Sez. 3 Num. 6626 Anno 2020, arrêt du 16 janvier 2020 ; NICOLSI. À noter toutefois que, selon la CourEDH, les mesures d'interception des migrants en mer et leur renvoi vers le pays de transit ou d'origine ne sont possibles qu'après un examen de la situation individuelle de chaque migrant concerné (CourEDH [Grande Chambre], *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09, § 184).

<sup>269</sup> Cf. *supra* II.2.

<sup>270</sup> NICOLSI

<sup>271</sup> FARAHAT/MARKARD, p. 14-16. L'avis selon lequel la Libye ne peut être considérée comme un lieu sûr ressort également de la lettre adressée par la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe à Malte le 5 mai 2020 (cf. *supra* nbp 273).

<sup>272</sup> NICOLSI ; UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice*.

de la Dir. relative aux conditions d'accueil stipule que les États membres ont le droit d'exiger un examen médical des demandeurs d'asile pour des raisons de santé publique. Et son art. 17 § 2 exige que les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil offrent aux demandeurs un niveau de vie adéquat garantissant leur subsistance et protégeant leur santé physique et mentale<sup>273</sup>.

À la lumière de ce qui précède, il est clair que tant l'Italie que Malte ont violé non seulement leurs obligations découlant du droit d'asile européen, mais également le droit international et son principe de non-refoulement en fermant leurs ports et en interdisant le débarquement de migrants en difficulté, avec pour seule justification le contexte sanitaire difficile, alors qu'une simple quarantaine obligatoire de quatorze jours aurait été suffisante pour s'assurer de la non-infection des passagers<sup>274</sup>.

#### **4. Exigence d'un test Covid-19 négatif ou d'une quarantaine avant une entrée sur le territoire**

##### *a. Lignes directrices de la Commission*

La Communication 126/02 constate que plusieurs États membres ont introduit, début mars 2020, des procédures d'examen médical plus stricts pour les demandeurs d'asile, ainsi que des tests Covid-19 obligatoires pour les personnes nouvellement arrivées. Une telle mesure est conforme à l'art. 13 de la Dir. relative aux conditions d'accueil, qui stipule que les États membres ont le droit de soumettre les demandeurs à un examen médical pour des motifs de sécurité publique, afin de définir les mesures de précaution qu'il convient de mettre en œuvre. À cet égard, la Commission conseille de donner la priorité au dépistage médical aux demandeurs les plus vulnérables, notamment les personnes âgées et celles qui sont nouvellement arrivées dans des centres d'hébergement<sup>275</sup>. Les principes de proportionnalité, de nécessité et de non-discrimination doivent cependant toujours être respectés. La question d'une possible discrimination entre demandeurs d'asile et autres ressortissants d'États tiers doit également être posée si les procédures d'examen médical obligatoire auxquelles sont soumis les premiers sont plus strictes que pour les seconds, ou les désavantagent plus fortement, par exemple en étant payants<sup>276</sup>.

Si la Commission reconnaît que des mesures de quarantaine ou d'isolement à l'arrivée sur le territoire ne sont pas régies par la Dir. relative aux conditions d'accueil, elle accepte toutefois qu'une quarantaine de quatorze jours dans des centres d'accueil spéciaux ou des zones spécifiques des centres d'accueil ou de rétention puisse être imposée à toutes personnes nouvellement arrivées. De même, un isolement peut être imposé à une personne testée positive<sup>277</sup>. Ces mesures doivent reposer sur le droit national de chaque État membre, mais doivent rester raisonnables, proportionnées et non discriminatoires, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être prises à l'encontre des requérants d'asile que si des mesures similaires sont prises à l'égard de toute personne arrivant de zones touchées par la pandémie, ainsi que de toute personne déjà présente sur le territoire de l'État en question<sup>278</sup>.

---

<sup>273</sup> NICOLOSI.

<sup>274</sup> FARAHAT/MARKARD, p. 3.

<sup>275</sup> Communication 126/02, pt. 1.3.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> Communication 126/02, pt. 1.3.

<sup>278</sup> *Ibid.* À cet égard, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a récemment demandé aux États européens d'éviter de placer les migrants dans des quarantaines prolongées pouvant parfois durer des mois en utilisant la pandémie comme prétexte. En effet, de telles mesures de quarantaine doivent constituer une *ultima ratio* et ne doivent intervenir que si aucun autre dispositif de protection de la santé ne peut être mis en place (SWI).

### b. Autriche

S’agissant des aménagements des conditions d’accueil des demandeurs d’asile mis en place pour contrer la pandémie, le cas de l’Autriche s’est avéré particulièrement intéressant et mérite un examen plus approfondi.

En effet, le Ministère fédéral de l’Intérieur autrichien (*Bundesministerium für Inneres*) a annoncé le 27 mars 2020 que, conformément à la Loi fédérale sur les épidémies<sup>279</sup>, qui autorise la restriction des entrées sur le territoire, il avait adopté un décret<sup>280</sup> autorisant à refouler les réfugiés à la frontière si ces derniers n’étaient pas en mesure de présenter un certificat médical valide attestant d’un test Covid-19 négatif<sup>281</sup>. Il s’agissait ainsi d’une véritable interdiction *de facto* d’entrée pour les demandeurs d’asile qui n’étaient pas en mesure de fournir un tel certificat médical<sup>282</sup>. Cette mesure a été justifiée de la manière suivante dans un document adressé à toutes les directions de la police étatique : « une vision contraire de la loi contredirait toutes les mesures prises pour protéger la population dans le cadre du régime des frontières et de l’immigration. Dans ce cas, toute personne – y compris un citoyen de l’UE – pourrait forcer l’entrée sur le territoire fédéral simplement en déposant une demande de protection internationale, bien qu’elle ne remplisse pas les conditions d’entrée, telles que la possession d’un certificat de santé. »<sup>283</sup>

Un intense débat s’en est suivi<sup>284</sup>, de nombreux experts estimant que cette pratique était non seulement contraire au droit national autrichien<sup>285</sup>, mais aussi au droit international et au principe de non-refoulement, puisqu’un requérant d’asile pourrait ne pas être en mesure de se procurer un tel certificat avant d’atteindre le territoire européen, respectivement autrichien. Le décret faisait certes mention du principe de non-refoulement de l’art. 3 CEDH et insistait sur la nécessité de le respecter. Mais au contraire, une application stricte du décret était susceptible de conduire, en pratique, à un refoulement des requérants ne pouvant présenter un certificat médical sans qu’ils ne puissent ne serait-ce que mettre les pieds sur territoire autrichien, et sans que leur cas ne soit examiné selon une procédure déterminée, ce qui est clairement contraire au principe de non-refoulement<sup>286</sup>.

Suite à l’adoption de ce décret, une plainte pénale a été déposée par une ONG contre le Ministère fédéral de l’Intérieur autrichien, mais cette plainte a été rejetée par le Ministère public (*Staatsanwaltschaft*) au prétexte que le document n’était pas un décret interne, mais un avis juridique non contraignant<sup>287</sup>. Or, si au niveau de sa nature, ce décret semblait en effet être plus une appréciation juridique interne qu’une véritable directive administrative contraignante, il n’en demeurerait pas moins qu’en pratique, il allait être compris comme étant une instruction contraignante à l’attention des gardes-frontières<sup>288</sup>. Quant à sa proportionnalité vis-à-vis de la

<sup>279</sup> § 25 *Epidemiegesetz* 1950 (EpiG), BGBl Nr. 186/1959 (WV) (Autriche).

<sup>280</sup> *Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über Maßnahmen bei der Einreise aus Nachbarstaaten*, BGBl II Nr. 87/2020 (Autriche), telle que modifiée par le BGBl II Nr. 111/2020 du 22 mars 2020.

<sup>281</sup> RASCHE ; APA ; SCHREIBER/MÖCHEL.

<sup>282</sup> BRICKNER/MARCHART.

<sup>283</sup> ASYLKOORDINATION ÖSTERREICH et les références citées. La citation est une traduction personnelle de l’auteur.

<sup>284</sup> Voir not. BRICKNER/MARCHART ; SCHREIBER/MÖCHEL ; CCBE, p. 1.

<sup>285</sup> § 12 *Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 - AsylG 2005)*, BGBl. I Nr. 100/2005 (Autriche) : un étranger qui a déposé une demande de protection internationale en Autriche ne peut pas, sauf exception prévue par la loi, être renvoyé tant qu’une décision exécutoire n’a pas été rendue à son encontre, que la procédure soit devenue sans objet ou que la poursuite de celle-ci ne soit plus possible pour des raisons également prévues par la loi.

<sup>286</sup> BRICKNER/MARCHART.

<sup>287</sup> BRICKNER/MARCHART ; ASYLKOORDINATION ÖSTERREICH.

<sup>288</sup> BRICKNER/MARCHART.

situation sanitaire, elle n'a pas, à notre connaissance, été contrôlée par un tribunal car une décision d'entrée négative aurait dû être rendue pour que cela soit possible<sup>289</sup>. Finalement, pour réfuter l'argument opposé par le gouvernement selon lequel ce décret visait à éviter que l'Autriche ne soit surchargée par les demandes d'asile, il suffit de savoir qu'il y avait, au moment de l'adoption, que douze demandes d'asile au maximum déposées par jour en Autriche, ce qui est loin de représenter un afflux massif<sup>290</sup>.

S'agissant des conséquences pratiques du décret, le Ministère fédéral de l'Intérieur a refusé de communiquer les données relatives au nombre de personnes qui se seraient vu refuser l'entrée sur le territoire autrichien sur cette base, argumentant que l'application du décret tombait sous la responsabilité du Ministère de la Santé (*Bundesministerium für Gesundheit und Frauen*). Mais ce dernier, également interpellé, s'est déclaré non responsable des questions liées à l'asile<sup>291</sup>. Toutefois, il semblerait que le décret n'ait pas eu de conséquences importantes, notamment parce que les refoulements doivent être exécutés par la police. Or, celle-ci est compétente en vertu du droit autrichien pour recevoir des demandes d'asile, lesquelles doivent obligatoirement être acceptées<sup>292</sup>. Ainsi, dans les faits, il semblerait que les requérants refoulés sur la base du décret aient tout de même pu faire valoir leurs droits, et aient dû se soumettre à une quarantaine obligatoire de quatorze jours pour éviter toute contagion<sup>293</sup>, bien que cela ait pu conduire des requérants dont la destination finale n'était pas l'Autriche à y déposer une demande d'asile afin de pouvoir pénétrer sur son territoire, avec les conséquences que l'on connaît<sup>294</sup>.

Finalement, le 30 avril 2020, le décret a été clarifié en ce sens que le refus d'entrée en l'absence d'un certificat médical était inapplicable si le droit international exigeait une approche différente. L'Autriche a donc fini par se conformer aux exigences internationales. Cet amendement est à l'heure actuelle toujours en vigueur, de sorte que les demandeurs d'asile peuvent désormais accéder au territoire autrichien sans certificat médical<sup>295</sup>.

## V. Mesures en matière d'asile prises durant la pandémie

Les restrictions frontalières adoptées par les États membres n'ont pas été les seules à avoir des conséquences sur les requérants d'asile. En effet, les États ont également pris différentes mesures spécifiques pour adapter le dispositif asile à la situation épidémiologique. À cet égard, la suspension des transferts Dublin, tout comme les directives émises en matière de retour, méritent une attention particulière.

### 1. Transferts Dublin

#### a. Suspension de l'exécution des transferts

La possibilité de suspendre les transferts Dublin pour des raisons de santé publique n'est pas expressément prévue dans le Règ. Dublin III. Comme il a été exposé ci-dessus<sup>296</sup>, son art. 3 § 2 codifie en effet le principe de non-refoulement, en ce sens qu'il est possible de ne pas transférer un demandeur vers un État en présence de motifs raisonnables de croire qu'il y existe des « défaillances systémiques » dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil de l'État de destination, soit un risque de traitements inhumains ou dégradants au sens de l'art 4 de la

<sup>289</sup> BRICKNER/MARCHART.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> ASYLKOORDINATION ÖSTERREICH et les références citées.

<sup>292</sup> APA ; UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice*, p. 6-7.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Cf. *supra* II.3.

<sup>295</sup> BGBl II Nr. 195/2020 du 30 avril 2020. Voir aussi CCBE, p. 1 ; ASYLKOORDINATION ÖSTERREICH.

<sup>296</sup> Cf. *supra* II.3.b.

Charte des droits fondamentaux<sup>297</sup>. Comme pour toute règle réglementaire, sous réserve d'une interprétation imposée par la CJUE, son appréciation est cependant laissée à chaque État requérant, et peut donc diverger. Par ailleurs, cette appréciation ne peut être faite par des États requis<sup>298</sup>, en ce sens que ces derniers ne peuvent pas refuser de prendre en charge un requérant qui tombe sous leur responsabilité en argumentant qu'ils ne sont pas en mesure de lui garantir un traitement compatible avec l'art. 4 de la Charte des droits fondamentaux ou l'art. 3 CEDH.

Ainsi, il est de la responsabilité des États requérants de décider la suspension temporaire des transferts<sup>299</sup>, en raison des potentielles mauvaises conditions d'accueil dans les États requis<sup>300</sup> ou de la pression exercée sur leur système de santé<sup>301</sup>. À cet égard, une coordination plus approfondie aurait été préférable afin de tendre à une certaine uniformité dans les pratiques étatiques. Tel était en tout cas le souhait de la Commission, qui a encouragé, dans ses recommandations, « tous les États membres à reprendre les transferts dès que cela sera possible d'un point de vue pratique, compte tenu de la situation »<sup>302</sup>. Elle a également indiqué que « [a]vant d'effectuer tout transfert, les États membres devraient tenir compte de la situation liée [au Covid-19], y compris celle résultant de la forte pression exercée sur le système de santé, dans l'État membre responsable »<sup>303</sup>.

Tous les États membres ont temporairement suspendu les transferts Dublin au début de la pandémie. Toutefois, leurs approches ont été variées, certains annonçant officiellement cette suspension, alors que d'autres se sont contentés de constater l'impossibilité *de facto* d'effectuer ces transferts. Ainsi, l'Italie, la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne et le Portugal ont tous annoncé, entre février et mars 2020, suspendre de manière temporaire l'exécution des transferts Dublin en raison de la pandémie<sup>304</sup>. À l'inverse, des pays comme l'Autriche, la Belgique, la Grèce, la France, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas n'ont annoncé, au début de la pandémie, aucune suspension officielle des transferts Dublin, entrants ou sortants, mais il n'en demeure pas moins que ceux-ci ont été *de facto* impossibles à exécuter en raison de l'interruption des activités des autorités, de la fermeture des frontières, des restrictions de déplacements, et autres mesures similaires<sup>305</sup>. Il semblerait néanmoins que ces suspensions ne soient intervenues que pour des raisons logistiques, et non en vue de respecter le principe de non-refoulement. En effet, le Tribunal administratif luxembourgeois a estimé, en septembre 2020, qu'un transfert Dublin vers l'Italie pendant la pandémie ne serait pas d'une gravité telle qu'il entraînerait une violation de l'art. 3 CEDH ou de l'art. 4 de la Charte des droits fondamentaux<sup>306</sup>.

Dans leur empressement à suspendre les transferts Dublin pour des raisons sanitaires, les États ont souvent omis de considérer que certains requérants d'asile souhaitent parfois être transférés, en particulier pour des raisons de regroupement familial. Dans de tels cas, il existe même un droit au transfert<sup>307</sup>. Or, nous le verrons, la suspension de l'exécution des transferts Dublin peut mener à un déplacement de responsabilité entre l'État requis et l'État requérant, en raison de l'expiration du délai imparti pour exécuter de tels transferts<sup>308</sup>. La Commission a cependant

---

<sup>297</sup> SANNA.

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> Cf. *infra* V.1.b pour la question des délais de transfert.

<sup>300</sup> EPER.

<sup>301</sup> Communication 126/02, pt. 1.2.

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> ECRE, *Implementation*, p. 32 ; EASO, *emergency measures* I, p. 13.

<sup>305</sup> *Ibid.* ; EASO, *emergency measures* II, p. 11.

<sup>306</sup> Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, *Demandeur c. ministre de l'Immigration et de l'Asile*, jugement du 22 septembre 2020, n° 44804 (Luxembourg).

<sup>307</sup> BRITISH RED CROSS, p. 4 ss ; MAIANI, *Family Unity*, p. 22 ss.

<sup>308</sup> Cf. *infra* V.1.b.

tenu compte d'une telle situation dans sa Communication 126/02, en spécifiant que, pour les mineurs non accompagnés, un regroupement familial pouvait se poursuivre au-delà des délais de l'art. 29 du Règ. Dublin III. De même, elle a estimé que la clause humanitaire de l'art. 17 § 2 du Règ. Dublin III pouvait être appliquée par les États lorsque les critères d'un regroupement familial étaient remplis, mais que le transfert n'a pu avoir lieu à temps en raison du Covid-19<sup>309</sup>.

### (1) Allemagne

Le 23 mars 2020, le Ministère de l'Intérieur allemand (*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*) a annoncé avoir suspendu toute exécution de transferts vers d'autres États membres, et avoir l'intention de ne plus accueillir de requérants en provenance de ces mêmes États<sup>310</sup>.

En pratique, le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) avait cependant déjà suspendu les transferts depuis une semaine environ au moment de cette annonce. Dans une lettre adressée aux tribunaux administratifs, cette autorité compétente pour l'asile avait en effet attiré leur attention sur les nombreuses restrictions internationales de déplacement et sur l'impossibilité d'effectuer de tels transferts. Elle a toutefois souligné que cette suspension temporaire ne signifiait pas que les États Dublin n'étaient plus disposés à appliquer le Règ. Dublin III<sup>311</sup>.

Toutefois, malgré cette annonce, il semblerait que l'Allemagne ait tout de même transféré vingt-huit personnes entre avril et juin 2020<sup>312</sup>. Cela montre que, malgré leurs déclarations publiques, les autorités allemandes ont continué à effectuer, dans une moindre mesure par rapport aux années précédentes, des transferts, malgré les risques relatifs à la santé individuelle des personnes concernées et à la santé publique. L'Allemagne n'est cependant pas le seul pays à avoir eu de telles pratiques, la Suisse ayant par exemple transféré huit personnes entre avril et mai 2020<sup>313</sup>. Peu d'informations sont cependant disponibles au sujet de ces transferts. Il est donc possible qu'il s'agisse de cas de regroupement familial, ce qui signifierait qu'ils ont été exécutés dans l'intérêt premier des requérants concernés. Quoiqu'il en soit, on ne peut qu'espérer que les recommandations de la Commission quant à l'interprétation des normes applicables ont été suivies et que les précautions nécessaires ont été prises pour préserver la santé des personnes concernées lors de leur exécution.

À partir de juin-juillet 2020, les restrictions imposées par les États aux transferts Dublin ont été levées petit à petit, bien que les mesures de restrictions de déplacement, de confinement et de distance sociale, ainsi que les risques sanitaires élevés, aient continué à complexifier de manière significative leur exécution<sup>314</sup>.

### (2) Italie

Le 26 février 2020, le Ministère italien de l'Intérieur (*Ministero dell'Interno*) a informé les pays européens de sa décision de ne plus accepter, jusqu'à nouvel ordre, de requérants d'asile dans le cadre de transferts Dublin. Cette décision s'appliquait tant aux transferts futurs qu'à ceux qui avaient déjà été décidés, et qui ont donc été reportés. Cette suspension, valable jusqu'à la fin mars 2020, a été décidée dans une tentative de permettre aux autorités de préparer les mesures sanitaires nécessaires à la lutte contre la propagation du coronavirus, alors exponentielle dans le pays<sup>315</sup>.

<sup>309</sup> Communication 126/02, pt. 1.2.

<sup>310</sup> PINKERT/KAUL ; ECRE, *Germany*.

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> ECRE, *Implementation*, p. 35.

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> ECRE, *Implementation*, p. 35.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 32.

L'information concernant cette suspension des transferts Dublin n'a curieusement pas été rendue publique par le gouvernement italien lui-même, mais par une information publiée sur les sites Internet du SEM suisse<sup>316</sup> et du BAMF allemand. Il semblerait qu'elle ait été transmise par le Ministère italien de l'Intérieur aux unités Dublin partenaires par le biais d'une circulaire, sans qu'aucun acte normatif n'ait été adopté<sup>317</sup>. Suite à cette décision, la Suisse a ainsi annoncé avoir dû reporter le transfert déjà programmé de dix requérants<sup>318</sup>.

La décision italienne a cela de particulier qu'elle portait, contrairement à celle des autres États, sur l'acceptation des transferts, et non sur leur exécution. Or, comme cela a été exposé plus haut, un État requis pour prendre en charge un requérant d'asile sur la base des critères du chapitre III du Règ. Dublin III ne peut refuser cette prise en charge au motif qu'il ne serait pas en mesure de garantir un traitement conforme aux art. 4 de la Charte des droits fondamentaux et 3 CEDH à la personne concernée. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de regroupement familial où, nous l'avons vu, les requérants d'asile ont un véritable droit au transfert. L'examen de l'exécutabilité du transfert relève quoiqu'il en soit de la compétence de l'État requérant, qui sera, le cas échéant, tenu responsable de transferts effectués en violation du principe de non-refoulement. Une fois de plus, la décision unilatérale des autorités italiennes aurait mérité d'être prise de manière coordonnée à l'échelle européenne, coopération par ailleurs prônée par la Commission au point 1.2 de la Communication 126/02. Car il était certes judicieux de limiter les déplacements transfrontaliers des migrants, du moins au vu des informations disponibles fin février 2020, mais la décision italienne a eu des conséquences sur les procédures d'asile de nombreux requérants éparpillés dans toute l'Europe, au mépris des difficultés que cela a engendré pour les autorités des autres États membres.

#### *b. Limite temporelle de l'art. 29 § 2 Règ. Dublin III*

##### *(1) Fondement légal*

Le Règ. Dublin III stipule, à son art. 29 § 1 et 2, que les transferts Dublin doivent en principe être exécutés dès qu'ils sont matériellement possibles ou à tout le moins dans un délai de six mois, sous peine d'un transfert de responsabilité à l'État requérant. Les seules exceptions possibles sont la détention de la personne concernée ou une fuite de celle-ci, cas dans lesquels le délai peut être prolongé à un an, respectivement à dix-huit mois. Le délai usuel de six mois court à compter de l'acceptation par l'État de destination de la personne concernée, de la décision définitive sur le recours ou de la révision de la décision de transfert, ce uniquement si l'effet suspensif a été accordé selon l'art. 29 § 3 du Règ. Dublin III.

Dans sa Communication 126/02, la Commission a correctement précisé que, malgré la pandémie, si un État membre n'effectuait pas un transfert Dublin vers l'État responsable dans le délai applicable, la responsabilité allait lui être transférée conformément à l'art. 29 § 2 du Règ. Dublin III, aucune disposition ne permettant de déroger à cette règle. En effet, le Règ. Dublin III ne fait aucune mention de motifs de sécurité publique, d'ordre public, ou même de santé publique, pouvant possiblement justifier un non-respect des délais de transfert.

Par ailleurs, dans un arrêt *C.K. et autres c. République de Slovénie* datant de 2017<sup>319</sup>, la CJUE a précisé que si l'état de santé du demandeur d'asile ne permet pas à l'État membre requérant de transférer le demandeur dans un délai de six mois, l'État membre responsable est déchargé de ses obligations de prise en charge ou de reprise en charge de l'intéressé et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant conformément à l'art. 29 § 2 du Règ. Dublin III.

<sup>316</sup> SEM, Communiqué.

<sup>317</sup> SANNA ; ECRE, *Implementation*, p. 32.

<sup>318</sup> SANNA.

<sup>319</sup> CJUE, C-578/16 PPU, *C.K. et autres c. République de Slovénie*, arrêt du 16 février 2017, ECLI:EU:C:2017:127, § 89.

Ainsi, quand bien même un transfert n'est pas matériellement possible pour raisons de santé individuelle, il ne peut être dérogé au délai de six mois.

À ce sujet, la Commission a estimé, dans ses lignes directrices d'avril 2020<sup>320</sup>, que l'impossibilité d'effectuer des transferts Dublin entre le 25 février et le 16 avril 2020 avait conduit à un transfert de responsabilité à l'État requérant dans plus de 1000 cas<sup>321</sup>. Et selon ses estimations, ce nombre était susceptible de s'élever à plus de 6000 cas, répartis dans 25 États, en date du 1<sup>er</sup> juin 2020<sup>322</sup>. Ces chiffres peuvent paraître impressionnants, d'autant plus que nombre de transferts Dublin ont lieu pour des raisons de regroupements familial<sup>323</sup>, en particulier dans le cas de mineurs non accompagnés. La suspension des transferts Dublin a donc pu avoir pour conséquence la séparation à long terme de familles entières. Il se peut toutefois que cette suspension ait également servi les intérêts de certains requérants, qui ont ainsi pu demeurer dans leur État « de préférence », alors même que, sans la pandémie, ils auraient sans doute été transférés dans les temps dans un autre État responsable, en application des critères du chapitre III du Règ. Dublin III.

## (2) Allemagne

Quelques États ont été amenés à rendre des décisions judiciaires au sujet d'une potentielle suspension du délai de l'art. 29 § 2 Règ. Dublin III<sup>324</sup>. Le cas de l'Allemagne est cependant particulièrement intéressant car, au moment d'annoncer la suspension des transferts Dublin en mars 2020, les autorités allemandes ont fait part de leur intention de mettre en suspens le délai de six mois<sup>325</sup>, ce qui aurait eu pour conséquence d'éviter tout transfert de responsabilité en cas de non-respect de ce délai<sup>326</sup>. Cette position a été fortement récriée par les ONG, étant non seulement contraire au droit européen, mais également susceptible de laisser les requérants dans l'incertitude et de prolonger de manière indéfinie leur procédure d'asile<sup>327</sup>.

Cependant, plusieurs cours allemandes ont eu l'occasion de se prononcer sur la question de la suspension du délai de six mois de l'art. 29 § 2 Règ. Dublin. III. Toutes ont conclu à l'illégalité d'une telle éventualité<sup>328</sup>.

La première cour à s'être prononcée sur le sujet a été la Cour administrative (*Verwaltungsgericht*) de Schleswig-Holstein, qui a, en date du 15 mai 2020, jugé<sup>329</sup> que la suspension officielle de l'exécution d'une décision de transfert « jusqu'à nouvel avis » en raison de la situation sanitaire en Italie ne pouvait mener à l'interruption du délai de transfert prévu dans le Règ. Dublin III. Il s'agissait du cas d'un Iranien ayant déposé en octobre 2019 une demande d'asile en Allemagne, après être avoir eu des contacts préalables avec les autorités italiennes. Conformément au Règ. Dublin III, l'Allemagne a prononcé le rejet de sa demande d'asile et ordonné son transfert en direction de l'Italie, après l'acceptation de leur compétence par les autorités italiennes. Sur recours introduit en novembre 2019, le demandeur a demandé à la Cour administrative l'annulation de la décision du BAMF. Dans l'intervalle, ce dernier a informé le tribunal, par lettre du 30 mars 2020, de la suspension jusqu'à nouvel ordre du

<sup>320</sup> Communication 126/02, pt. 1.2.

<sup>321</sup> EASO, *emergency measures* I, p. 14 ; ECRE, *Implementation*, p. 36.

<sup>322</sup> ECRE, *Implementation*, p. 36.

<sup>323</sup> Voir art. 8, 9, 10 et 11 du Règ. Dublin III.

<sup>324</sup> Voir par ex. Rechtbank Den Haag, NL20.6494, arrêt du 21 avril 2020 (Pays-Bas).

<sup>325</sup> ECRE, *Germany* ; EASO, *emergency measures* III, p. 24-25.

<sup>326</sup> ECRE, *Implementation*, p. 36 ; DUDLEY.

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 10. Kammer, Urteil 10 A 596/19 vom 15. Mai 2020 (Allemagne) ; VG Berlin, Beschluss vom 22. Juni 2020, 25 L 123/20.A (Allemagne) ; VG Düsseldorf, Beschluss vom 18. Mai 2020, 15 L 776/20.A (Allemagne) ; VG Potsdam, Beschluss vom 12. Juni 2020, 2 K 3425/18.A (Allemagne).

<sup>329</sup> Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 10. Kammer, 10 A 596/19 vom 15. Mai 2020 (Allemagne).



transfert du recourant, en raison de l'évolution de la pandémie, sur la base de l'art. 27 § 4 du Règ. Dublin III et de dispositions de droit allemand.

Après avoir examiné la recevabilité de l'affaire, la Cour commence par confirmer que l'Italie aurait, en temps normal, été responsable de l'examen de la demande d'asile sur base des critères du Règ. Dublin III, mais que, le délai de transfert ayant expiré le 22 avril 2020, l'Allemagne en était désormais responsable. En effet, la décision de suspension du 30 mars ne pouvait conduire à une interruption du délai de six mois, une suspension administrative de la procédure ne faisant ni partie des exceptions prévues à l'art. 29 § 2 du Règ. Dublin III, ni des hypothèses envisagées par l'art. 29 § 4.

La Cour souligne ensuite que le transfert de responsabilité après l'expiration du délai de transfert a pour but d'éviter que les demandes d'asile ne soient pas examinées pendant des mois, voire des années. En même temps, l'objectif de rapidité ne doit pas conduire à une situation dans laquelle l'État membre concerné ne dispose pas d'une période continue de six mois pour déterminer les modalités du transfert et s'assurer de la protection juridique effective de la personne concernée. Mentionnant une jurisprudence du Tribunal administratif fédéral allemand (*Bundesverwaltungsgericht*), la Cour précise qu'une décision administrative de suspension d'un transfert peut être rendue en cas de doute sur la légalité de ce transfert, la protection juridique du requérant devant alors primer les considérations de rapidité de la procédure.

La Cour finit par conclure que la suspension de la décision de transfert jusqu'à nouvel ordre en raison de la propagation massive du Covid-19 en Italie ne pouvait entraîner l'interruption du délai de six mois. En effet, vu l'incertitude sanitaire régnant en Italie, des doutes quant à la légalité d'un tel transfert pouvaient être émis et des raisons objectives venaient justifier sa non-exécution. Mais comme celle-ci ne visait qu'à tenir compte de l'absence générale et temporaire des possibilités de transfert en Italie, et non à assurer une protection juridique effective au requérant, elle ne rentrait ni dans le libellé, ni dans la finalité de l'art. 27 § 4 du Règ. Dublin III, lié à l'introduction d'un recours. Ainsi, conformément à la Communication 126/02 de la Commission, aucune disposition du Règ. Dublin III ne permet de déroger au transfert de responsabilité après l'expiration du délai de six mois, de sorte que l'Allemagne est devenue responsable pour examiner sur le fond la demande d'asile du requérant. La décision d'irrecevabilité reçue par ce dernier a donc été annulée.

Cette décision allemande est intéressante vu qu'elle vient confirmer la position de la Commission tout en examinant les autres possibilités qui auraient permis à l'Allemagne d'échapper à sa responsabilité, avant de les éliminer une à une. La Cour va donc au bout de la question qui lui est présentée, et envoie un signal fort aux autorités allemandes, et plus largement aux autorités européennes.

## 2. Retours volontaires et forcés

Outre leurs conséquences sur les possibilités d'entrer en Europe et sur les transferts Dublin, les restrictions de déplacement et de transports ont également perturbé les procédures de retour volontaire et celles de retour forcé des migrants dans leur pays d'origine, après le rejet définitif de leur demande d'asile conformément au droit national de l'État Dublin responsable<sup>330</sup>. En effet, la situation sanitaire dans les pays d'origine est susceptible de conduire à la constatation de l'impossibilité d'exécution du renvoi, au risque de violer le droit international et national<sup>331</sup>. Cela signifie que les autorités administratives et judiciaires ont dû, au début de la pandémie, commencer à tenir compte des mesures prises par les États d'origine pour lutter contre le Covid-19, en sus des informations usuelles sur leur situation socio-économique, politique et

<sup>330</sup> EASO, *emergency measures I*, p. 6 ; EASO, *emergency measures II*, p. 14.

<sup>331</sup> Not. le principe de non-refoulement (cf. *supra* II.2).

sécuritaire, dans leur examen de l'exécution des renvois<sup>332</sup>. Aussi, conformément aux instructions de la Commission, l'examen des dossiers a perduré, mais l'exécution de la plupart des retours, en particulier forcés, a été suspendue<sup>333</sup>, alors que les États ont été encouragés à privilégier la voie des retours sur une base volontaire<sup>334</sup>.

Pour remédier à l'incertitude juridique relative à la situation de ces migrants « bloqués » en Europe sans aucun titre de séjour, des États membres ont introduit certaines mesures transitoires, comme la possibilité de tolérer, voire légaliser, un séjour illégal, ou de prolonger le délai de départ volontaire<sup>335</sup>. Ce type de mesures, recommandées par la Commission au point 3 de sa Communication 126/02, ne sera pas discuté plus longuement dans ce travail, bien qu'il faille saluer le fait que ces États aient pris de telles mesures pour éviter que les personnes concernées ne se retrouvent dans un vide juridique total, sans aucune garantie.

## VI. Synthèse

Au cours de ce travail, nous avons pu constater à quel point les exigences découlant des textes et recommandations européens et la réalité sur le terrain peuvent parfois être éloignés, particulièrement en temps de crise, où incertitude et peur de l'autre dominant les débats. Nous avons vu que si l'UE, via sa Commission, a tenté de concilier les obligations internationales, le principe de non-refoulement et le droit européen d'asile avec les impératifs de sécurité sanitaire, la plupart des États membres ont eu des difficultés à tenir compte de ses recommandations et à respecter leurs obligations respectives découlant du droit international et communautaire, en particulier lors de la première vague de la pandémie. Si les mesures de distanciation sociale et de port du masque semblent n'avoir eu que peu d'effets sur les procédures d'asile en tant que telles, tel n'a pas été le cas des mesures de confinement, qui ont provoqué la fermeture des autorités compétentes pour examiner les demandes d'asile, ou du moins le ralentissement de leurs activités. Pour compenser quelque peu les difficultés rencontrées par les migrants pour déposer une demande d'asile en Europe en période de Covid-19 et faire en sorte de respecter leurs garanties de procédure, les États ont mis en place des aménagements pour les auditions et prolongé certains délais, certains allant jusqu'à régulariser de manière temporaire les migrants se trouvant déjà sur leur territoire.

Mais ce sont la fermeture des frontières extérieures de l'Espace Schengen et la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de ce dernier qui ont le plus impacté le domaine de l'asile dans les premiers temps de la pandémie, avec des conséquences non seulement sur les possibilités d'entrer sur sol européen, mais également sur les transferts Dublin et les procédures de retour. À cet égard, si certains États ont pris garde de tenir compte du principe de non-refoulement dans leurs décisions, d'autres ne l'ont pas fait, voire ont directement pris les réfugiés comme bouc-émissaires, les tenant pour (partiellement) responsables de la situation sanitaire européenne. Ainsi, les droits des demandeurs de protection internationale ont été quelque peu malmenés durant la pandémie, en particulier aux premiers temps de celle-ci.

Cependant, critiquer sans nuance l'UE et certains États membres pour leur gestion de la crise du Covid-19 en lien avec l'asile serait déplacé. Si parmi ces États, certains ont clairement profité de la situation pour promouvoir un agenda anti-immigration, la plupart semblent avoir « fait de leur mieux » face à des circonstances inédites, soudaines et effrayantes, en tentant en premier lieu de protéger la population déjà présente sur leur territoire. Certes, le principe de non-refoulement aura été mis à mal durant cette période, mais, d'une manière générale, on peut aussi

---

<sup>332</sup> EASO, *emergency measures* III, p. 27-28.

<sup>333</sup> EASO, *emergency measures* I, p. 6.

<sup>334</sup> Communication 126/02, pt. 3.

<sup>335</sup> Cf. *supra* III.3.f. ; EASO, *emergency measures* II, p. 14.

remarquer que dans les situations les plus choquantes, les juridictions nationales ont fait leur travail de contrôle<sup>336</sup>, et que les restrictions ont été nettement moins strictes durant les vagues subséquentes de la pandémie, que ce soit dû à une habitude fraîchement installée ou au fait que les pays aient tenu compte de leurs erreurs de la première vague.

## VII. Conclusion

La pandémie du Covid-19 aura, il est certain, remis en cause l'ensemble du fonctionnement de notre société occidentale. De la confiance en la médecine moderne aux joies des *happy hours*, des réunions entre collègues aux émotions partagées dans les salles sombres, de la stabilité économique acquise aux espoirs placés en l'avenir, tout aura été ébranlé, questionné, fragilisé.

Le domaine de l'asile, plus largement de l'immigration, n'a pas été épargné. Déjà décrié depuis la « crise migratoire » de 2015-2016, qui a mis en lumière ses défaillances structurelles, ses lacunes de mise en œuvre et la charge disproportionnée pesant sur quelques États uniquement, le système Dublin a une fois de plus failli<sup>337</sup>, à l'image de la solidarité européenne toute entière<sup>338</sup>. Ainsi, en dépit des injonctions de l'UE et de l'OMS de laisser les frontières ouvertes, le cas échéant avec la mise en place de contrôles médicaux pour permettre de dépister des éventuels cas de Covid-19 chez les nouveaux arrivants, leur fermeture a été l'une des premières réponses des États à la pandémie<sup>339</sup>. Nous avons cependant vu que ces restrictions frontalières ne sont pas intervenues d'un commun accord, mais ont été prises unilatéralement par chaque État membre, dans une cacophonie générale incompréhensible<sup>340</sup>. En montrant que, confrontés à des défis inédits, les États préfèrent le repli sur soi à la solidarité entre voisins, le Covid-19 aura ainsi souligné les limites du système Dublin et de l'Espace Schengen<sup>341</sup>. Et, au-delà des questions frontalières, la pandémie a une fois de plus mis en lumière les lacunes du système d'asile européen, avec une pénurie de travailleurs sociaux, l'inadéquation et la surpopulation des logements, ainsi que l'accès insuffisant aux soins de santé<sup>342</sup>.

Les multiples défaillances du système d'asile européen<sup>343</sup> ont conduit la Commission à

<sup>336</sup> Nous pensons notamment à la confirmation par les juridictions allemandes de la position de la Commission européenne relativement au délai de transfert de l'art. 29 du Règ. Dublin III (cf. *supra* V.1.b.(2)).

<sup>337</sup> GALEAZZI ; ZHAI.

<sup>338</sup> PETRONI.

<sup>339</sup> HRUSCHKA, *collateral damage*.

<sup>340</sup> PETRONI.

<sup>341</sup> MONTALDO, p. 527 ss ; MARIN.

<sup>342</sup> STUBER.

<sup>343</sup> La volonté toujours plus grande des États membres de s'émanciper du système Dublin peut notamment être illustrée par l'adoption, fin janvier 2020, par l'Office fédéral de l'immigration belge (*Dienst Vreemdelingenzaken*, DVZ) d'une pratique consistant à annexer à toute décision de transfert Dublin un formulaire devant être rempli, signé et renvoyé par le requérant concerné dans les dix jours suivants sa réception. Si le requérant ne se conforme pas à cette formalité, ou s'il indique ne pas souhaiter partir pour l'État membre compétent, le délai de six mois de l'art. 29 § 2 du Règ. Dublin est automatiquement prolongé à dix-huit mois (AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, DVZ). Cette nouvelle pratique fait suite à plusieurs décisions des juridictions belges imposant au DVZ d'examiner de manière individuelle toute potentielle extension du délai de six mois, conformément à l'art. 29 § 2 Règ. Dublin III, et de motiver toute décision allant en ce sens (AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, *Beslissing* ; Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, X. *tegen de Belgische staat*, nr. 182 277, arrêt du 15 février 2017 ; Conseil d'État, *État belge c. X.*, n° 245.799, arrêt du 17 octobre 2019). Elle implique cependant que tout requérant ne retournant pas le formulaire dûment signé dans le délai imparti est désormais considéré, et ce de manière automatique, comme étant « en fuite », cela même si les autorités connaissent son lieu de résidence. Or, la CJUE a statué dans l'arrêt *Jawo* que la notion de « fuite » de l'art. 29 § 2 Règ. Dublin III implique que le requérant doit s'être délibérément soustrait aux autorités nationales compétentes pour procéder à son transfert, cela afin d'y faire échec. De même, elle a estimé que la période de transfert ne pouvait être prolongée que de manière exceptionnelle, lorsqu'il était matériellement impossible pour l'État requérant de procéder au transfert, ce qui est le cas lorsque les autorités ne savent pas/plus où se trouve le demandeur d'asile (CJUE [Grande Chambre], C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:218, § 60 et 70 ; HRUSCHKA/MAIANI, Art. 29 N 5 et les références citées).

présenter, le 23 septembre 2020, un nouveau Pacte sur la migration et l’asile<sup>344</sup>, supposé prévoir des procédures améliorées et plus rapides, tout en tentant de trouver un équilibre entre le partage équitable des responsabilités et le principe de solidarité<sup>345</sup>. Ce Pacte aurait dû être dévoilé en février 2020, mais a été retardé à deux reprises en raison de la situation sanitaire<sup>346</sup>. C’est désormais chose faite, mais depuis sa présentation, le projet de la Commission fait l’objet de critiques virulentes de la part de nombreux acteurs actifs dans le domaine de l’asile. Ces derniers soulignent en effet que les mesures proposées tendent à durcir le régime frontalier déjà en place, à affaiblir les droits des personnes réfugiées et à criminaliser davantage les comportements<sup>347</sup>. Malgré ces critiques, les discussions sont en cours entre les États membres pour parvenir un accord et donc à une réforme de la politique migratoire européenne. Ces discussions semblent toutefois être particulièrement ardues en raison d’un apparent clivage entre les États du Sud, qui souhaiteraient une solution plus globale, et les États du Nord, qui se contenteraient d’une approche plus ciblée<sup>348</sup>. Il est cependant certain qu’une réforme du système Schengen-Dublin est non seulement souhaitable, mais nécessaire, tant pour le bien des migrants que pour l’état des relations entre États membres. Cela est d’autant plus vrai que d’importants mouvements migratoires sont attendus à l’issue de la pandémie, et que l’on craint une nouvelle crise migratoire de l’ampleur de celle de 2015<sup>349</sup>.

---

<sup>344</sup> Il s’agit pour l’instant d’une simple communication, accompagnée d’une feuille de route, contenant les propositions de la Commission relativement à la réforme du système de migration et d’asile de l’UE. Le Pacte ne déploie donc pour l’heure aucun effet législatif (PRÉSIDENTE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L’UNION EUROPÉENNE).

<sup>345</sup> COM, *A fresh start on migration* ; VEDSTED-HANSEN.

<sup>346</sup> CARLUCCI ; MARIN, p. 1082 ss ; BAKSHI.

<sup>347</sup> OSAR, Pacte ; LE ROY/ROUILLEAULT.

<sup>348</sup> ATS, Suisse et France ; ATS, Keller-Sutter.

<sup>349</sup> ATS, Keller-Sutter. Ces craintes de crise migratoire sont d’autant plus grandes en raison de l’offensive actuelle des Talibans en Afghanistan, et du retrait des troupes américaines de ce pays (GUICHARD).

**Table des abréviations**

§	paragraphe(s)
<i>a contrario</i>	locution latine signifiant « au contraire, selon l'hypothèse contraire »
<i>ab initio</i>	locution latine signifiant « depuis le début »
AELE	Association européenne de libre-échange
AFP	Agence France Presse
AIDA	<i>Asylum Information Database</i>
al.	alinéa(s)
APA	<i>Austria Presse Agentur</i>
art.	article(s)
AsylG	<i>Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005)</i> , BGBl. I Nr. 100/2005 (Autriche)
ATS	Agence télégraphique suisse
BAMF	<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>
BGBI	<i>Bundesgesetzblattgesetz</i>
c.	contre
c.	considérant(s)
CE	Conseil européen
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE	Communauté économique européenne
CEPS	<i>Centre for European Policy Studies</i>
cf.	<i>confer</i> ; locution latine signifiant « comparer »
ch.	chiffre(s)
CJCE	Cour des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations, RS 220)
COM	Commission européenne
cons.	considérant(s)
Covid-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CSDM	Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
<i>de facto</i>	locution latine signifiant « de fait »

Dir.	Directive(s)
dir.	directeur(s)
DVZ	<i>Dienst Vreemdelingenzaken</i>
€	euro(s)
EASO	<i>European Asylum Support Office</i> (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
ECLI	<i>European Case Law Identifier</i>
ECRE	<i>European Council on Refugees and Exiles</i>
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
EPER	Entraide Protestante Suisse
EPiG	<i>Epidemiegesetz 1950, BGBl Nr. 186/1959 (WV)</i> (Autriche)
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> ; locution latine signifiant « et les autres personnes »
EU	<i>European Union</i>
ex.	exemple
FIIA	<i>Finnish Institute of International Affairs</i>
FRA	<i>European Union Agency for Fundamental Rights</i>
GLIMER	<i>Governance and the Local Integration of Migrants and Europe's Refugees</i>
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> ; locution latine signifiant « même endroit »
<i>in</i>	locution latine signifiant « dans »
<i>in fine</i>	locution latine signifiant « à la fin »
<i>infra</i>	locution latine signifiant « ci-dessous »
JO	Journal officiel de l'Union européenne
JORF	Journal officiel de la République française
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31).
lit.	<i>littera(e)</i> , locution latine signifiant « lettre(s) »
LSE	<i>London School of Economics and Political Science</i>
n°/No/Nr.	numéro(s)
nbp	note(s) de bas de page
not.	notamment
NCCR	<i>National Centres of Competence in Research</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIM	Organisation internationale pour les migrations

OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation(s) non-gouvernementale(s)
ONU	Organisation des Nations unies
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
p.	page(s)
PE	Parlement européen
pt.	point(s)
Règ.	Règlement(s)
Rés.	Résolution(s)
Rev Med Suisse	Revue Médicale Suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RTS	Radio Télévision Suisse
s. / ss	et suivant(s)
SAJE	Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SOS	signal de détresse radiotélégraphique international
SRIEL	<i>Swiss Review of International and European Law</i>
STE	Série des traités européens
<i>supra</i>	locution latine signifiant « ci-dessus »
SWP	<i>Stiftung Wissenschaft und Politik</i>
SWI	swissinfo.ch
TAF	Tribunal administratif fédéral
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), JO 326 du 26.10.2012, p. 47-390
Trib. UE	Tribunal de 1 <sup>ère</sup> instance de l'Union européenne
TRT	<i>Turkish Radio and Television Corporation</i>
UE	Union européenne
UK	<i>United Kingdom</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)
UNSW	<i>University of New South Wales</i>
VG	<i>Verwaltungsgericht</i> (« Cour administrative », généralement le tribunal de première instance de la juridiction administrative en Allemagne)
vol.	volume(s)

## Bibliographie

### Monographies, commentaires de loi, articles scientifiques et rapports

ADAMSKI Jakub Krzysztof, *COVID-19 and its impacts on migration – the politics-work-violence nexus*, disponible sous : <<https://wladzasadzenia.pl/2020/18/covid-19-and-its-impacts-on-migration-the-politics-work-violence-nexus.pdf>> (13.03.2021).

AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, *Beslissing tot verlenging van de Dublin-overdrachtstermijn: DVZ moet formeel motiveren*, 7 juin 2018, disponible sous : <<https://www.agii.be/nieuws/beslissing-tot-verlenging-van-de-dublin-overdrachtstermijn-dvz-moet-formeel-motiveren>> (14.05.2021) (cité : AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, *Beslissing*).

AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, *DVZ vraagt asielzoekers met bijlage 26quater om vrijwillig vertrek te ondertekenen en verlengt anders de overdrachtstermijn*, 24 mars 2020, disponible sous : <<https://www.agii.be/nieuws/dvz-vraagt-asielzoekers-met-bijlage-26quater-om-vrijwillig-vertrek-te-ondertekenen-en-verlengt>> (14.05.2021) (cité : AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING, *DVZ*).

ALLAIN Jean, *The jus cogens Nature of non-refoulement*, International Journal of Refugee Law 13/4 (2001), p. 533 ss.

ASYLKOORDINATION ÖSTERREICH, *Country Report: Access to the territory and push back, Covid-19 related restrictions for access to territory and allegations of push-backs. Austria*, AIDA/ECRE, 8 avril 2021, disponible sous : <[https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#\\_ftn2](https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#_ftn2)> (06.05.2021).

BABICKA Karolina, *The COVID-19 Measures Impact on the Rights of Migrants and Refugees in the EU*, OpinioJuris, 26 juin 2020, disponible sous : <<http://opiniojuris.org/2020/06/29/the-covid-19-measures-impact-on-the-rights-of-migrants-and-refugees-in-the-eu-access-to-the-right-to-seek-asylum-and-reception-and-living-conditions/>> (09.05.2021).

BAKSHI Gursimran, *Adieu Dublin! But what's next?*, European Law Blog, 23 novembre 2020, disponible sous : <<https://europeanlawblog.eu/2020/11/23/adieu-dublin-but-whats-next/>> (08.05.2021).

BAULOZ Céline, *Le Règlement Dublin à l'épreuve du principe de non-refoulement : Chronique d'une crise annoncée*, SRIEL 2017, p. 139 ss.

BIGLER Olivier/GONIN Luc, *Art. 3 CEDH / V. Les obligations positives*, in : Bigler/Gonin (édit.), *Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – Commentaire des articles 1 à 18 CEDH*, Stämpfli, Zurich 2018, p. 147 ss.

BONAMINI Claudia, *From bad to worse. Covid-19 aggravates existing gaps in the reception of asylum seekers*, Jesuite Refugee Service, février 2021, disponible sous : <<https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/Covid-and-reception-Report.pdf>> (30.05.2021).

BOSSONG Raphael, *EU Border Security in a Time of Pandemic*, SWP Comment, No 28, 28 juin 2020.

BOYD Matt et al., *Protecting an island nation from extreme pandemic threats: Proof-of-concept around border closure as an intervention*, Plos One, 16 juin 2017, disponible sous : <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0178732>> (07.04.2021).

BRITISH RED CROSS, *Guide to joining family under the Dublin Regulation*, Londres 2019.



CARLUCCI Marika, *Europe, Migration and Covid-19: turning point or consolidation of the status quo?*, International Development Research Network, juin 2020.

CARRERA Sergio/LUK Ngo Chun, *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 2020-04, avril 2020.

CCBE MIGRATION COMMITTEE, *Survey on consequences of COVID-19 – Asylum law*, disponible sous : [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/covid-19/Overview-of-replies-survey-on-consequences-of-covid-19-asylum-law.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/covid-19/Overview-of-replies-survey-on-consequences-of-covid-19-asylum-law.pdf) (20.02.2021).

CHATTON Gregor T./COLLAUD Olivier/GONSETH Noémie, *La fermeture des frontières intérieures des États Schengen en réaction à la pandémie du Covid-19*, in : Seferovic et al. (édit.), *Sécurité & Droit* 3/2020, Dike Verlag AG, 159 ss.

CHETAİL Vincent, *Crisis Without Borders: What Does International Law Say About Border Closure in the Context of Covid-19?*, *Frontiers in Political Science*, 3 décembre 2020, disponible sous : <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.606307/full#h4> (30.05.2021).

CONSEIL DE L'EUROPE, *L'asile*, Strasbourg 2016.

DELIVET Philippe, *Schengen, Trente ans après : bilan, réalités, défis*, *Question d'Europe* 361 (2015).

DOLIWA-KLEPACKA Anna/ZDANOWICZ Mieczysława, *The European Union Current Asylum Policy: Selected Problems in the Shadow of COVID-19*, *International Journal for the Semiotic of Law* (2020), disponible sous : <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11196-020-09744-3.pdf> (23.03.2021).

DUDLEY Daria, *Op-ed: Dublin on COVID-19 Hold: Structural Solutions are Needed*, ECRE, 15 mai 2020, disponible sous : <https://www.ecre.org/op-ed-dublin-on-covid-19-hold-structural-solutions-are-needed/> (30.05.2021).

EPINEY Astrid/MEIER Annekathrin/EGBUNA-JOSS Andrea, *Schengen/Dublin*, in : Thüerer et al. (édit.), *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU*, Schulthess, Zurich 2007, p. 903-984.

ENTRAIDE PROTESTANTE SUISSE (EPER), *Pandémie de coronavirus : la poursuite de la procédure d'asile ne doit pas se faire au détriment des requérants*, Communiqué du 8 avril 2020, disponible sous : <https://www.eper.ch/node/400/pandemie-de-coronavirus-la-poursuite-de-la-procedure-dasile-ne-doit-pas-se-faire-au> (30.05.2021).

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement*, Luxembourg 2018 (cité : EASO, non-refoulement).

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 juin 2020, disponible sous : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf> (27.05.2021) (cité : EASO, *emergency measures I*).

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, Issue No. 2, 15 juillet 2020, disponible sous : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems-issue-2.pdf> (27.05.2021) (cité : EASO, *emergency measures II*).

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, Issue No. 3, 7 décembre 2020, disponible sous :

<[https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COVID-19%20emergency%20measures%20in%20asylum%20and%20reception%20systems-December-2020\\_new.pdf](https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COVID-19%20emergency%20measures%20in%20asylum%20and%20reception%20systems-December-2020_new.pdf)> (27.05.2021) (cité : EASO, *emergency measures* III).

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE), *Germany: Temporary Suspension of Dublin Returns Due to COVID-19*, 26 mars 2020, disponible sous : <<https://www.ecre.org/germany-temporary-suspension-of-dublin-returns-due-to-covid-10/#:~:text=The%20German%20Ministry%20of%20Interior,States%20due%20to%20the%20Coronavirus.&text=The%20regular%20six%20months%27%20time,Germany%2C%20is%20only%20on%20hold>> (14.05.2021) (cité : ECRE, *Germany*).

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE), *The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and during Covid-19*, août 2019 (cité : ECRE, *Implementation*).

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Migrations: Key Fundamental Rights Concerns*. 1.1.2020 -> 31.3.2020., Luxembourg 2020.

FARAHAT Anuscheh/MARKARD Nora, *Closed Ports, Dubious Partners: The European Policy of Outsourcing Responsibility*, Heinrich Böll Stiftung, Bruxelles 2020.

FORUM RÉFUGIÉS, *Bulletin Veille Europe n° 97*, avril 2020.

FREIER LUISA FELINE, *COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously*, OIM, Genève 2020.

GUADAGNO Lorenzo, *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, OIM, Genève 2020.

HATHAWAY Oona/STEVENS Mark/PRESTON Lim, *COVID-19 and International Law: Refugee Law – The Principle of Non-Refoulement*, Just Security, 30 novembre 2020, disponible sous : <<https://www.justsecurity.org/73593/covid-19-and-international-law-refugee-law-the-principle-of-non-refoulement/>> (14.05.2021).

HEINIKOSKI Saila, *Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?*, FIIA Briefing Paper 281, 29 avril 2020, disponible sous : <<https://www.fiia.fi/julkaisu/covid-19-bends-the-rules-on-internal-border-controls?read>> (15.04.2021).

HRUSCHKA Constantin, *The pandemic kills also the European solidarity*, EU Migration Law Blog, 20 mars 2020, disponible sous : <<https://eumigrationlawblog.eu/the-pandemic-kills-also-the-european-solidarity/>> (08.05.2021) (cité : HRUSCHKA, *solidarity*).

HRUSCHKA Constantin, *Will asylum in the EU become collateral damage in the COVID-19 crisis?*, UNSW Law, 9 avril 2020, disponible sous : <<https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/will-asylum-eu-become-collateral-damage-covid-19-crisis>> (30.05.2021) (cité : HRUSCHKA, *collateral damage*).

HRUSCHKA Constantin/MAIANI Francesco, *Dublin III Regulation (EU) No 604/2013*, in : Hailbronner/Thym (édit.) *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2<sup>e</sup> éd., Beck/Hart/Nomos, Munich 2016, 1478 ss (cité : HRUSCHKA/MAIANI, Art. 1 N 1).

HUMAN RIGHTS WATCH, *EU/Italy: Port Closures Cut Migrant and Refugee Lifeline*, 9 avril 2020, disponible sous : <<https://www.hrw.org/news/2020/04/09/eu/italy-port-closures-cut-migrant-and-refugee-lifeline>> (14.05.2021) (cité : HUMAN RIGHTS WATCH, *EU/Italy*).

HUMAN RIGHTS WATCH, *Italy: Flawed Migrant Regularization Program*, 18 décembre 2020, disponible sous : <<https://www.hrw.org/news/2020/12/18/italy-flawed-migrant-regularization-program>> (23.04.2021) (cité : HUMAN RIGHTS WATCH, *Italy*).

HUMAN RIGHTS WATCH, *Greece Restarts Suspended Asylum Procedure*, 5 juin 2020, disponible sous : <<https://www.hrw.org/news/2020/06/05/greece-restarts-suspended-asylum-procedure>> (10.05.2021) (cité : HUMAN RIGHTS WATCH, *Greece*).

HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Country Report: Access to the territory and push backs. Hungary*, AIDA/ECRE, 14 avril 2021, disponible sous : <<https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>> (10.05.2021).

IRISH REFUGEE COUNCIL, *Country Report: Overview of the main changes since the previous report update. Republic of Ireland*, AIDA/ECRE, 23 avril 2021, disponible sous : <[https://asylumineurope.org/reports/country/republic-ireland/overview-main-changes-previous-report-update/#\\_ftn6](https://asylumineurope.org/reports/country/republic-ireland/overview-main-changes-previous-report-update/#_ftn6)> (11.05.2021).

KENWICK Michael R./SIMMONS Beth A., *Pandemic Response as Border Politics*, International Organization, 74/S1/2020, p. E36 ss.

LIBAL Kathryn *et al.*, *Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity*, Journal of Human Rights and Social Work (2021).

MAIANI Francesco, *Reforming the Common European Asylum System, The New European Refugee Law*, in : Chetail Vincent/De Bruycker Philippe/Maiani Francesco (édit.), Brill Nijhoff, Boston 2016, p. 101 ss (cité : MAIANI, *The New European Refugee Law*).

MAIANI Francesco, *The Protection of Family Unity in Dublin Procedures. Towards a Protection-Oriented Implementation Practice*, CSDM, Genève 2020 (cité : MAIANI, *Family Unity*).

MAIANI Francesco/BIEBER Roland, *Précis de droit européen*, 3<sup>e</sup> éd., Stämpfli Editions, Berne 2016.

MALLAPATY Smriti, *What the data say about border closures and COVID spread*, Nature, 22 décembre 2020, p. 185, disponible sous : <<https://www.nature.com/articles/d41586-020-03605-6>> (07.04.2021).

MARIN Luisa, *The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-Test for the Challenging Construction of Solidarity within the EU?*, European Papers, 5/2 (2020), p. 1017 ss.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, *Lutter contre le Covid-19 ne dédouane pas de la tragédie en mer Méditerranée*, 17 avril 2020, disponible sous : <<https://www.msf.ch/nos-actualites/communiqués-presse/lutter-contre-covid-19-ne-dedouane-pas-tragedie-mer-mediterranee>> (08.04.2020).

MEER Nasar/VILLEGAS Leslie, *The impact of Covid-19 on global migration*, GLIMER, Edimbourg, 27 mai 2020, disponible sous : <<https://www.glimer.eu/wp-content/uploads/2020/06/Global-Migration-Policies-and-COVID-19.pdf>> (14.07.2021).

MONTALDO Stefano, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, European Papers Vol. 5 No 1 (2020), p. 523 ss.

NICOLOSI Salvo, *Non-refoulement During a Health Emergency*, EJIL:Talk!, 14 mai 2020, disponible sous : <<https://www.ejiltalk.org/non-refoulement-during-a-health-emergency/>> (01.05.2021).

NGUYEN Minh Son, *Pratique en droit des migrations – Art. 7*, in : Nguyen/Amarelle (édit.), Code annoté de droit des migrations, Volume II : Loi sur les étrangers (LEtr), Stämpfli Verlag, Berne 2017, p. 74 ss.

OBERTI CHARLOTTE, *Brexit: What changes for migrants on January 1?*, InfoMigrants, 31 décembre 2020, disponible sous : <<https://www.infomigrants.net/en/post/29374/brexit-what-changes-for-migrants-on-january-1>> (11.07.2021).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE, *Covid-19 et travailleurs essentiels : Quel rôle jouent les immigrés dans votre région ?*, 26 novembre 2020, disponible sous : <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-et-travailleurs-essentiels-quel-role-jouent-les-immigres-dans-votre-region-c3e86dd1/>> (30.05.2021) (cité : OCDE, travailleurs essentiels).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE, *International Migration Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris 2020 (cité : OCDE, outlook).

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *US\$675 million needed for new coronavirus preparedness and response global plan*, 5 février 2020, disponible sous : <<https://www.who.int/news/item/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan>> (11.05.2021) (OMS, million needed).

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *ApartTogether survey: preliminary overview of refugees and migrants self-reported impact of COVID-19*, OMS, Genève 2020 (cité : OMS, ApartTogether).

ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS, *Covid-19 et domaine de l'asile*, disponible sous : <<https://www.osar.ch/themes/asile-en-suisse/covid-19-et-domaine-de-lasile#:~:text=En%20Suisse%20aussi%2C%20le%20domaine,restent%20possibles%20pendant%20la%20pand%C3%A9mie>>. (15.05.2021) (cité : OSAR, Covid 19 et domaine de l'asile).

ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS, *Covid-19 : argumentaire de l'OSAR sur la procédure d'asile*, Berne 15 avril 2020, mise à jour le 16 juin 2020, disponible sous : <[https://www.osar.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapierre/200616\\_Argumentarium\\_Covid\\_neu\\_FR.pdf](https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapierre/200616_Argumentarium_Covid_neu_FR.pdf)> (08.04.2021) (cité : OSAR, Argumentaire).

ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS, *Pacte européen sur la migration et l'asile*, disponible sous : <<https://www.osar.ch/themes/politique-migratoire/politique-migratoire-europeenne/pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile>> (16.07.2021) (cité : OSAR, Pacte).

PANAYOTADOS Daphne, *Issue Brief: Blocked at Every Pass: How Greece's Policy of Exclusion Harms Asylum Seekers and Refugees*, Refugees International, 24 novembre 2020, disponible sous : <<https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/11/20/blocked-at-every-pass-how-greeces-policy-of-exclusion-harms-asylum-seekers-and-refugees>> (15.05.2021).

PETRONI Nadia, *Assessing the impact of Covid-19 on the EU's response to irregular migration*, LSE Blog, 23 septembre 2020, disponible sous : <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/09/23/assessing-the-impact-of-covid-19-on-the-eus-response-to-irregular-migration/>> (30.05.2021).

POPIC Tamara/MOISE Alexandru D., *Coronavirus: why is eastern Europe's second wave so much worse than its first?*, The Conversation, 1<sup>er</sup> décembre 2020, disponible sous : <<https://theconversation.com/coronavirus-why-is-eastern-europes-second-wave-so-much-worse-than-its-first-150430>> (11.07.2021).

PROGIN-THEUERKAUF Sarah/PHAN Tobias, *Le droit européen de l'asile*, Stämpfli, Berne 2020.

RASCHE Lucas, *Four implications of the Covid-19 pandemic for the EU's asylum and migration policy*, Hertie School, Jacques Delors Centre, Berlin 24 juillet 2020.

SADELEER Nicolas, *Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne*, in : Hachez Isabelle *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Vol. 1 : Normes internationales et constitutionnelles, Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles 2012, p. 253 ss.

SANNA Cecilia, *Il Covid-19 Ferma I Trasferimenti Dublino Da E Per L'Italia*, Eurojus, 2 mars 2020, disponible sous : <<http://rivista.eurojus.it/il-covid-19-ferma-i-trasferimenti-dublino-da-e-per-litalia/?print=pdf>> (08.05.2021).

SANOGO Aboubacar Kader, *La politique migratoire européenne à l'épreuve du coronavirus : Le droit d'asile en réanimation ?*, Civitas Europa 2020/2 N° 45, p. 185-205.

SECRETARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS, *Manuel Asile et retour*, disponible sous : <<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>> (16.04.2021) (cité : SEM, Art. C3).

TADINI Eliana *et al.*, *SARS-CoV-2, un point dans la tourmente*, Rev Med Suisse 2020, p. 917 ss.

THYM Daniel/BORNEMANN Jonas, *Schengen and Free Movement Law during the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics*, European Papers Vol. 3 No 3 (2020), p. 1143 ss.

TRIGGS Gillian, *We Can Secure Both Public Health and the Rights of Asylum Seekers to Protection*, International Journal of Refugee Law, 32/2 (2020), p. 367 ss.

TSOURDI Evangelia, *COVID-19, Asylum in the EU, and the Great Expectations of Solidarity*, International Journal of Refugee Law, 32/2 (2020), p. 374 ss.

TURGIS Sandrine, *Les communications interprétatives de la Commission européenne*, in : Iliopoulos-Strangas/Flauss (édit.), *La soft law des organisations européennes*, Stämpfli, Berne 2012, p. 51 ss.

ULLAH AKM Ahsan/NAWAZ Faraha/CHATTORAJ Diotima, *Locked up under lockdown: The COVID-19 pandemic and the migrant population*, Social Sciences & Humanities Open 3 (2021).

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9 avril 2020, disponible sous : <<https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf>> (18.04.2021) (cité : UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice*)

VEDSTED-HANSEN Jens, *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?*, EU Migration Law Blog, 18 décembre 2020, disponible sous : <<https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/>> (30.05.2021).

VOICU Ovidiu, *Situația imigranților și refugiaților în contextul pandemiei*, Centrul Pentru Inovare Publica, 9 avril 2020, disponible sous : <<http://www.inovarepublica.ro/situația-imigrantilor-si-refugiatiilor-in-contextul-pandemiei/>> (11.05.2021).

ZOETEWELJ Margarite Helena, *Dublin Regulation: Mutual Trust... or Joint Liability?*, NCCR, 3 mai 2019, disponible sous : <<https://nccr-onthemove.ch/blog/dublin-regulation-mutual-trust-or-joint-liability/?lang=fr>> (07.05.2021).

## Documents officiels

### Conseil de l'Europe

Déclaration de la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe « Les États devraient assurer les secours en mer et la sécurité des débarquements durant la crise du COVID-19 », 16 avril 2020, disponible sous : <[https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset\\_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/states-should-ensure-rescue-at-sea-and-allow-safe-disembarkation-during-the-covid-19-crisis?\\_101\\_INSTANCE\\_ugj3i6qSEkhZ\\_languageId=fr\\_FR](https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/states-should-ensure-rescue-at-sea-and-allow-safe-disembarkation-during-the-covid-19-crisis?_101_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=fr_FR)> (29.05.2021).

GREFFIER DE LA COUR, *Communiqué de presse du 8 avril 2021 : Premier arrêt de la Cour sur la vaccination infantile obligatoire : non-violation de la Convention*, CEDH 115 (2021).

Lettre de La Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic, au Premier Ministre de Malte, Robert Abela, 5 mai 2020, disponible sous : <<https://rm.coe.int/letter-to-robert-abela-prime-minister-of-malta-on-the-human-rights-of-/16809e4c9c>> (29.05.2021).

Recommandation du Conseil de l'Europe « *Lives saved. Rights Protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean* », juin 2019.

### Union européenne

Communication du 16 mars 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, COVID-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, COM/2020/115 final (cité : Communication 2020/115).

Communication COM/2020/148 final du 8 avril 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE (cité : Communication 2020/148).

Communication 126/02 de la Commission du 17 avril 2020 COVID-19 : orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation, JO C 126 du 17.04.2020, p. 12-27 (cité : Communication 126/02).

Communication COM/2020/222 final du 8 mai 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE (cité : Communication 2020/222).

Communication du 11 juin 2020 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, COM/2020/399/final (cité : Communication 2020/399).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communiqué de presse du 16 avril 2020*, disponible sous : <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_666](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_666)> (26.03.2021) (cité : COM, Communiqué du 16 avril 2020).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Exemption aux restrictions en matière de déplacement liées au coronavirus*, disponible sous : <[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/exemptions-coronavirus-travel-restrictions\\_fr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/exemptions-coronavirus-travel-restrictions_fr)> (15.05.2021) (cité : COM, Exemptions aux restrictions).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Impact of government measures related to COVID-19 on third-country nationals in Bulgaria*, 11 mai 2020, disponible sous : <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/impact-of-government-measures-related-to-covid-19-on-third-country-nationals-in-bulgaria>> (11.05.2021) (cité : COM, *Impact*).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Statistics on migration to Europe*, disponibles sous : <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe\\_en#:~:text=2020%3A%20A%20decrease%20in%20asylum,countries%20to%20reduce%20the%20backlog](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en#:~:text=2020%3A%20A%20decrease%20in%20asylum,countries%20to%20reduce%20the%20backlog)> (23.03.2021) (cité : COM, *Statistics*).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Press release – A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity*, Bruxelles, 23 septembre 2020, disponible sous : <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)> (30.05.2021) (cité : COM, *A fresh start on migration*).

COMMISSION EUROPÉENNE/CONSEIL EUROPÉEN, *Feuille de route européenne pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19*, 15 avril 2020, disponible sous : <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_fr.pdf)> (23.03.2021).

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence sur le COVID-19 tenue avec les membres du Conseil européen*, 17 mars 2020, disponibles sous : <<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>> (23.03.2021) (cité : CE, *Conclusions du président du 17 mars 2020*).

Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, COM(2020) 1753, 16 mars 2020 (cité : COM, *Guidelines*).

PARLEMENT EUROPÉEN, *Briefing « Tackling the coronavirus outbreak: Impact on asylum-seekers in the EU »*, avril 2020, disponible sous : <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649390/EPRS\\_BRI\(2020\)649390\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649390/EPRS_BRI(2020)649390_EN.pdf)> (29.05.2021) (cité : PE, *Briefing*).

PARLEMENT EUROPEEN, Rapport du 2 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la directive sur le retour (2019/2208(INI)) de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A9-0238/2020 (cité : Rapport Dir. retour).

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *De sa nature juridique à sa mise en œuvre : questions et réponses concernant le pacte européen sur la migration et l'asile*, 8 octobre 2020, disponible sous : <<https://www.eu2020.de/eu2020-fr/actualit%C3%A9s/artikel/questions-r%C3%A9ponses-pacte-sur-migration-et-asile-eu/2397652>> (13.07.2021).

Proposition COM(2020) 499 final du 4 septembre 2020 de Recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

## **Luxembourg**

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, *Mesures concernant l'entrée sur le territoire des ressortissants de pays tiers*, 11 août 2020, mise à jour le 16 avril 2021, disponible sous : <<https://guichet.public.lu/fr/actualites/2020/aout/11-nouvelles-mesures-entree-ressortissant-tiers.html>> (11.05.2021).

## Suisse

ADMINISTRATION FÉDÉRALE, *Communiqué du 10 août 2020, Asile : statistiques du 2e trimestre 2020*, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-79939.html> (23.03.2021) (cité : ADMINISTRATION FÉDÉRALE, Communiqué du 10 août 2020).

CONSEIL FÉDÉRAL, *Communiqué du 23 juin 2021 : Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : test obligatoire de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion*, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84110.html> (14.07.2021) (cité : CONSEIL FÉDÉRAL, Communiqué du 23 juin 2021).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (OFSP), *Coronavirus : maladie, symptômes, traitement*, disponible sous : <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/krankheit-symptome-behandlung-ursprung.html> (23.03.2021).

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS, *Communiqué de presse du 26 février 2020*, disponible sous : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2020/2020-02-26.html> (08.05.2021) (cité : SEM, Communiqué).

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS, *Statistiques en matière d'asile 2020*, disponibles sous : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-82180.html> (26.03.2021) (cité : SEM, Statistiques).

## Autre

HAUT-COMMISSARIAT POUR LES RÉFUGIÉS (UNHCR), *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, Genève 1979, réédité en 1992.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Allocation liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 du 11 mars 2020*, disponible sous : <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (23.03.2021) (cité : OMS, allocution).

## Articles de presse

ADITUS FOUNDATION, *How are coronavirus measures affecting refugees?*, 7 avril 2020, disponible sous : <https://aditus.org/mt/how-are-coronavirus-measures-affecting-refugees/#.YJhM8IdxdPY> (09.05.2021).

AFP/HUSSAIN Mouna/MARCOVITCH Aude, *En Méditerranée, le sort des migrants dans l'ombre du coronavirus*, 20 mai 2020, disponible sous : <https://www.rts.ch/info/monde/11337949-en-mediterranee-le-sort-des-migrants-dans-lombre-du-coronavirus.html> (08.04.2021).

APA, *Flüchtlinge werden an der Grenze abgewiesen*, Vienna.At, 2 avril 2020, disponible sous : <https://www.vienna.at/fluechtlinge-werden-an-der-grenze-abgewiesen/6576374> (08.04.2021).

ATS, *La Suisse dit soutenir la France sur le pacte sur la migration de l'UE*, Le Temps, 25 mai 2021, disponible sous : <https://www.letemps.ch/suisse/suisse-dit-soutenir-france-pacte-migration-lue> (16.07.2021) (cité : ATS, Suisse et France).



ATS, *Karin Keller-Sutter exige une réforme du système Schengen-Dublin*, 24 Heures, 15 juillet 2021, disponible sous : <<https://www.24heures.ch/karin-keller-sutter-exige-une-reforme-du-systeme-schengen-dublin-378711330988>> (16.07.2021) (cité : ATS, Keller-Sutter).

BRICKNER Irene/MARCHART Jan Michael, *Absage an das Asylrecht durch Ministeriumserlass*, Der Standard, 22 avril 2020, disponible sous : <<https://www.derstandard.at/story/2000117016994/absage-an-das-asylrecht-durch-ministeriumserlass>> (18.04.2021).

FAURE Agnès/GALLAND-BEAUNE Noémie, *Covid-19 : chronologie de la pandémie en Europe*, disponible sous : <<https://www.touteleurope.eu/actualite/covid-19-chronologie-de-la-pandemie-en-europe.html>> (05.06.2021).

GAUTHERET Jérôme, *Coronavirus : en Italie, la situation reste catastrophique mais les bilans quotidiens donnent quelques raisons d'espérer*, Le Monde, 7 avril 2020, disponible sous : <[https://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/07/coronavirus-la-decruce-commence-a-se-dessiner-dans-les-hopitaux-italiens\\_6035808\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/07/coronavirus-la-decruce-commence-a-se-dessiner-dans-les-hopitaux-italiens_6035808_3210.html)> (29.05.2021).

GALEAZZI Juliette, *Le règlement de Dublin, ou pourquoi l'Europe a échoué sur la migration*, RTS, 23 septembre 2020, disponible sous : <<https://www.rts.ch/info/monde/11620800-le-reglement-de-dublin-ou-pourquoi-leurope-a-echoue-sur-la-migration.html>> (30.05.2021).

GUICHARD Thomas, *Afghanistan : le risque d'une crise migratoire inquiète*, La Croix, 15 juillet 2021, disponible sous : <<https://www.la-croix.com/Monde/Afghanistan-risque-dune-crise-migratoire-inquiete-2021-07-15-1201166414>> (16.07.2021).

HERNÁNDEZ Joel, *Don't blame refugees for the Moria fires, blame EU policy*, The New Humanitarian, 17 septembre 2020, disponible sous : <<https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/09/17/Moria-camp-fires-migrants-asylum-seekers-EU>> (30.05.2021).

LE ROY Thierry/ROUILLEAULT Delphine, « *Le "Pacte sur la migration et l'asile" privilégie une approche sécuritaire au détriment d'un accueil digne des demandeurs d'asile* », Le Monde, 25 mai 2021, disponible sous : <[https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/25/le-pacte-sur-la-migration-et-l-asile-privilegie-une-approche-securitaire-au-detriment-d-un-accueil-digne-des-demandeurs-d-asile\\_6081345\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/25/le-pacte-sur-la-migration-et-l-asile-privilegie-une-approche-securitaire-au-detriment-d-un-accueil-digne-des-demandeurs-d-asile_6081345_3232.html)> (16.07.2021).

PINKERT Reiko/KAUL Martin, *Seehofer stoppt Dublin-Abschiebungen*, Tagesschau, 23 mars 2020, disponible sous : <<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/corona-abschiebungen-103.html>> (14.05.2021).

ROSINI GIANNI, *Coronavirus, la Francia continua a respingere i migranti a Ventimiglia: "Ma con l'emergenza vengono abbandonati senza precauzioni"*, Il Fatto Quotidiano, 21 mars 2020, disponible sous : <<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/21/coronavirus-la-francia-continua-a-respingere-i-migranti-a-ventimiglia-ma-con-lemergenza-vengono-abbandonati-senza-precauzioni/5744702/>> (27.05.2021).

SCHREIBER Dominik/MÖCHEL Kid, *Coronakrise: Einreisestopp für Asylwerber*, Kurier, 27 mars 2020, disponible sous : <<https://kurier.at/chronik/oesterreich/coronakrise-oesterreich-nimmt-keine-asylantraege-an-grenze-an/400794914>> (18.04.2021).

STUBER Sophie, *How COVID-19 made it harder to find safety in the EU*, The New Humanitarian, 7 janvier 2021, disponible sous : <<https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/01/07/EU-asylum-application-coronavirus>> (30.05.2021).

SUBER David L./DE STONE Roshan/KIRMES-DALY Hannah, *Torture and pushbacks: Stories of migrations to Europe during Covid-19*, TRT World, 29 mars 2021, disponible sous : <<https://www.trtworld.com/magazine/torture-and-pushbacks-stories-of-migration-to-europe-during-covid-19-45421>> (30.05.2021).

SWISSINFO.CH (SWI), *L'ONU demande d'éviter les quarantaines prétextes de migrants*, 26 mai 2021, disponible sous : <<https://www.swissinfo.ch/fr/toute-l-actu-en-bref/l-onu-demande-d-%C3%A9viter-les-quarantaines-pr%C3%A9textes-de-migrants/46650032>> (30.05.2021).

TIMES MALTA, *Malta shuts its ports to asylum seekers, citing COVID-19 pandemic*, 9 avril 2020, disponible sous : <<https://timesofmalta.com/articles/view/malta-says-it-cannot-guarantee-migrant-rescues.784571>> (14.05.2021).

TONDO Lorenzo, *Revealed: 2,000 refugee deaths linked to illegal EU pushbacks*, The Guardian, 5 mai 2021, disponible sous : <<https://www.theguardian.com/global-development/2021/may/05/revealed-2000-refugee-deaths-linked-to-eu-pushbacks>> (14.05.2021).

ZHAI Elena, *The EU Migrant Crisis and COVID-19: Reexamining the Dublin Regulation*, Glimpse from the Globe, 9 septembre 2020, disponible sous : <<https://www.glimpsefromtheglobe.com/regions/europe-regions/the-eu-migrant-crisis-and-covid-19-reexamining-the-dublin-regulation/>> (30.05.2021).

## Table des jurisprudences

### Cour européenne des droits de l'homme

CourEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, requête n° 14038/88.

CourEDH, *T.I. c. Royaume-Uni*, décision sur l'admissibilité du 7 mars 2000, requête n° 43844/98.

CourEDH, *K.R.S. c. Royaume-Uni*, décision sur l'admissibilité du 2 décembre 2008, requête n° 32733/08.

CourEDH (Grande Chambre), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt du 21 janvier 2011, requête n° 30669/09.

CourEDH (Grande Chambre), *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, arrêt du 23 février 2012, requête n° 27765/09.

CourEDH (Grande Chambre), *Tarakhel c. Suisse*, arrêt du 4 novembre 2014, requête n° 29217/12.

CourEDH, *Vavříčka et autres c. République tchèque*, arrêt du 8 avril 2021, requête n° 47621/13 et cinq autres.

### Union européenne

CJCE, C 72/83, *Campus Oil Limited et autres c. Minister for Industry and Energy et autres*, arrêt du 10 juillet 1984.

CJCE, C-387/97, *Commission c. France*, arrêt du 4 juillet 2000, ECLI:EU:C:2000:356.

CJUE, C-411/10 et C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et autre*, arrêt du 21 décembre 2011, ECLI:EU:C:2011:865.

CJUE (Grande Chambre), C-304/14, *Secretary of State for the Home Department c. CS*, arrêt du 13 septembre 2016, ECLI:EU:C:2016:674.

CJUE, C-578/16 PPU, *C.K. et autres c. République de Slovénie*, arrêt du 16 février 2017, ECLI:EU:C:2017:127.

CJUE (Grande Chambre), C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:218.

CJUE, C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Occidentales c. Arib*, arrêt du 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2018:836.

CJUE (Grande Chambre), C-808/18, *Commission européenne c. Hongrie*, arrêt du 17 décembre 2020, ECLI:EU:C:2020:1029.

Trib. UE, T-214/95, *Vlaams Gewest c. Commission*, arrêt du 30 avril 1998, ECLI:EU:T:1998:77.

Trib. UE, T-11/07, *Frucona Košice a.s. c. Commission*, arrêt du 7 décembre 2010, ECLI:EU:T:2010:498.

Trib. UE, T-204/11, *Royaume d'Espagne c. Commission européenne*, arrêt du 11 février 2015, ECLI:EU:T:2015:91.

**Allemagne**

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 10. Kammer, Urteil 10 A 596/19 vom 15. Mai 2020 (Allemagne).

VG Düsseldorf, Beschluss vom 18. Mai 2020, 15 L 776/20.A (Allemagne).

VG Potsdam, Beschluss vom 12. Juni 2020, 2 K 3425/18.A (Allemagne).

VG Berlin, Beschluss vom 22. Juni 2020, 25 L 123/20.A (Allemagne).

**Belgique**

Conseil d'État, *État belge c. X.*, n° 245.799, arrêt du 17 octobre 2019.

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, *X. tegen de Belgische staat*, nr. 182 277, arrêt du 15 février 2017.

**France**

Conseil d'État, n° 440756, décision du 8 juillet 2020.

Conseil d'État, n° 428178, décision du 27 novembre 2020.

**Italie**

Corte suprema di cassazione, Penale Sent. Sez. 3 Num. 6626 Anno 2020, arrêt du 16 janvier 2020.

**Luxembourg**

Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, *Demandeur c. ministre de l'Immigration et de l'Asile*, jugement du 22 septembre 2020, n° 44804 (Luxembourg).

**Pays-Bas**

Rechtbank Den Haag, NL20.6494, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, arrêt du 21 avril 2020 (Pays-Bas).

**Suisse**

Tribunal administratif fédéral, arrêt E-962/2019 du 17 décembre 2019.