



L'avocat général Bot propose à la Cour de rejeter les recours de la Slovaquie et de la Hongrie contre le mécanisme provisoire de relocalisation obligatoire de demandeurs d'asile

Ce mécanisme contribue effectivement et de manière proportionnée à ce que la Grèce et l'Italie puissent faire face aux conséquences de la crise migratoire de 2015

En réponse à la crise migratoire qui a frappé l'Europe au cours de l'été 2015, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision¹ afin d'aider l'Italie et la Grèce à faire face à l'afflux massif de migrants. Cette décision prévoit la relocalisation, à partir de ces deux États membres et sur une période de deux ans, de 120 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale vers les autres États membres de l'Union.

La décision attaquée a été adoptée sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, lequel dispose : « [a]u cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ».

La Slovaquie et la Hongrie, qui, à l'instar de la République tchèque et de la Roumanie, ont voté au sein du Conseil contre l'adoption de cette décision², demandent à la Cour de justice de l'annuler en invoquant, d'une part, des motifs tendant à démontrer que son adoption est entachée d'erreurs d'ordre procédural ou liées au choix d'une base juridique inappropriée et, d'autre part, qu'elle n'est pas apte à répondre à la crise migratoire ni nécessaire à cet effet.

Au cours de la procédure devant la Cour, la Pologne est intervenue au soutien de la Slovaquie et de la Hongrie, tandis que la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Suède et la Commission sont intervenus au soutien du Conseil.

Dans ses conclusions lues ce jour, l'avocat général Yves Bot propose à la Cour de **rejeter les recours introduits par la Slovaquie et la Hongrie**.

Premièrement, l'avocat général réfute l'argument selon lequel la décision attaquée, bien qu'elle n'ait pas été adoptée selon les procédures législatives prévues dans le traité FUE³ et ne constitue donc pas formellement un acte législatif dans le système juridique de l'UE, devrait être qualifiée d'acte législatif du fait qu'elle modifie plusieurs actes législatifs de l'UE tels que le règlement Dublin III⁴. Selon cet argument, un tel acte législatif aurait dû être adopté sur le fondement d'une disposition autre que l'article 78, paragraphe 3, TFUE dans la mesure où cette disposition ne peut pas servir de base juridique à des actes législatifs.

¹ Décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2015, L 248, p. 80).

² La Finlande s'est abstenue lors du vote, tandis que les autres États membres ont voté en faveur de l'adoption de la décision.

³ Il s'agit de la procédure législative ordinaire et de la procédure législative spéciale prévues à l'article 289 TFUE.

⁴ Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31).

À cet égard, l'avocat général souligne que **la décision attaquée ne peut pas être qualifiée d'acte législatif au regard de son contenu**, car le traité FUE comporte une approche purement formelle pour différencier les actes législatifs des actes non législatifs. En effet, seuls les actes adoptés selon une procédure législative (ordinaire ou spéciale) peuvent être considérés comme étant des actes législatifs. Il s'ensuit que les procédures, telles que celle prévue à l'article 78, paragraphe 3, TFUE, dont le déroulement est similaire à celui des procédures législatives spéciales, mais qui ne sont pas expressément qualifiées comme telles par le traité FUE, doivent être considérées comme des procédures non législatives qui débouchent sur l'adoption d'actes non législatifs. Dans ces conditions, l'avocat général considère que **cette décision constitue un acte non législatif adopté sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE**.

Dans ce même contexte, l'avocat général est d'avis que l'article 78, paragraphe 3, TFUE **autorise l'adoption de mesures qui, pour répondre à une situation d'urgence clairement identifiée, dérogent de façon temporaire et sur des points précis à des actes législatifs en matière d'asile**. L'avocat général souligne également que cette disposition permet au Conseil d'adopter **toutes les mesures provisoires** qu'il estime nécessaires pour faire face à une crise migratoire. De surcroît, l'avocat général constate que ces dérogations ponctuelles et temporaires ne peuvent pas être assimilées à une modification durable des règles de fond contenues dans des actes législatifs de l'Union en matière d'asile si bien que **l'adoption de la décision attaquée ne constitue pas un contournement de la procédure législative**.

Enfin, l'avocat général précise que, puisque cette décision constitue un acte non législatif, **son adoption n'était pas soumise aux exigences liées à la participation des parlements nationaux** (ces exigences n'étant applicables que pour les actes législatifs).

Deuxièmement, l'avocat général constate que le champ d'application temporel de la décision concernée (à savoir du 25 septembre 2015 au 26 septembre 2017) est précisément délimité, de sorte que son caractère provisoire ne peut pas être remis en question.

Troisièmement, l'avocat général relève que **les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015**, selon lesquelles les États membres doivent décider « par consensus » de la répartition de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale « en tenant compte de la situation particulière de chaque État membre », **ne s'opposent pas à ce que le Conseil adopte la décision attaquée**. En effet, ces conclusions se rapportaient à un autre projet de relocalisation visant, en réponse à l'afflux de migrants constaté en 2014 et durant les premiers mois de 2015, à répartir 40 000 personnes entre les États membres. Ce projet a fait l'objet de la décision 2015/1523⁵ et non de la décision contestée en l'espèce.

Quatrièmement, l'avocat général **rejette l'argument selon lequel le Conseil aurait dû consulter à nouveau le Parlement européen** du fait qu'il avait apporté des modifications substantielles à la proposition de décision initiale de la Commission en prenant notamment acte de la volonté exprimée par la Hongrie de ne pas figurer sur la liste des États membres bénéficiaires du mécanisme de relocalisation⁶ et en qualifiant ce pays d'État membre de relocalisation. À cet égard, l'avocat général considère que, comme ces modifications ne touchent pas aux caractéristiques fondamentales du mécanisme, une nouvelle consultation formelle du Parlement n'était pas nécessaire.

Cinquièmement, l'avocat général constate que, bien que la décision attaquée comporte des modifications par rapport à la proposition initiale de la Commission, **le Conseil n'était pas tenu de statuer à l'unanimité**, car la Commission ne s'est pas opposée à ces modifications.

Sixièmement, l'avocat général considère que **la décision attaquée contribue de façon automatique à alléger la pression considérable qui s'est exercée sur les régimes d'asile**

⁵ Décision du Conseil, du 14 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2015, L 239, p. 146).

⁶ La Hongrie affirme avoir refusé d'être qualifiée d'État membre bénéficiaire du mécanisme de relocalisation pour éviter d'être considérée comme étant l'État membre responsable de l'examen de demandes d'asile qui auraient dû être introduites dans l'État membre où les migrants sont effectivement entrés sur le territoire de l'Union.

grecs et italiens à la suite de la crise migratoire de l'été 2015 et qu'elle est ainsi apte à réaliser l'objectif qu'elle poursuit.

Dans ce contexte, la faible efficacité des mesures prévues par cette décision ne remet pas en cause son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi, celle-ci devant être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date de son adoption et non à la lumière de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité. De plus, l'avocat général souligne que **cette faible efficacité s'explique par un ensemble d'éléments parmi lesquels figure l'inexécution partielle ou totale de la décision attaquée par certains États membres** (dont la Slovaquie et la Hongrie), ce qui va à l'encontre de l'obligation de solidarité et de partage équitable des charges à laquelle les États membres sont soumis dans le domaine de la politique d'asile.

Enfin, septièmement, l'avocat général relève que **l'obligation précitée permet au Conseil d'adopter une mesure provisoire visant une répartition obligatoire, entre les États membres, de personnes ayant besoin d'une protection internationale, si bien qu'une telle mesure ne peut pas être considérée comme dépassant manifestement ce qui est nécessaire pour apporter une réponse efficace à la crise migratoire.**

RAPPEL: Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL: Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le texte intégral des conclusions ([C-643/15](#) et [C-647/15](#)) est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Gilles Despeux ☎ (+352) 4303 3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106