

**Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht**

---

**Studies in Comparative Public Law**

**Band / Volume 8**

**Recht auf Zugang zum Gericht und  
zum Asylverfahren im europäischen,  
deutschen und französischen Recht**

**Accès au juge et aux procédures d'asile  
à la lumière des droits européen,  
allemand et français**

**Von**

**Nóra Cseke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

NÓRA CSEKE

Recht auf Zugang zum Gericht und  
zum Asylverfahren im europäischen,  
deutschen und französischen Recht

Accès au juge et aux procédures d'asile  
à la lumière des droits européen,  
allemand et français

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band / Volume 8

Recht auf Zugang zum Gericht und  
zum Asylverfahren im europäischen,  
deutschen und französischen Recht

Accès au juge et aux procédures d'asile  
à la lumière des droits européen,  
allemand et français

Von

Nóra Cseke



Duncker & Humblot · Berlin

Die École doctorale droit, science politique et histoire  
der Université de Strasbourg und  
die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
haben diese Arbeit im Jahr 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2511-9648  
ISBN 978-3-428-15758-7 (Print)  
ISBN 978-3-428-55758-5 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85758-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*À mes parents*



## Préface

Mes remerciements s'adressent à ma directrice de thèse, Madame le Professeur Haguenau-Moizard pour avoir accepté de diriger mes travaux et pour la confiance qu'elle a bien voulu m'accorder tout au long de ces années. Ses mots encourageants, sa disponibilité permanente, ses commentaires précieux ont contribué à l'accomplissement de cette thèse.

Ich möchte ganz herzlich Herrn Professor Jestaedt für die Betreuung dieser Doktorarbeit und für seine Diskussionsbereitschaft danken.

J'adresse mes remerciements les plus chaleureux à ma famille, mes amis et collègues qui ont su m'apporter leur soutien constant pour que je puisse conduire ce travail colossal à sa fin.

Les propos soutenus par l'auteur, juriste à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le sont à titre personnel et n'engagent aucunement la CJUE.

Luxembourg, avril 2019

*Nóra Cseke*





## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	25
A. Le système « constitutionnel » du droit issu de la Convention européenne ..	29
B. Le système constitutionnel du droit de l'Union .....	35

### *Première partie*

#### **L'incohérence dans la détermination des garanties inhérentes à l'accès préalable à la procédure d'asile** 58

Titre I: Les incertitudes caractérisant l'accès au territoire au titre de l'asile .....	59
---	----

Chapitre I: Une approche divergente concernant l'accès au territoire au titre de l'asile en droit conventionnel et en droit de l'Union .....	60
--	----

Section I: L'applicabilité de la Convention européenne et du droit de l'Union aux faits extraterritoriaux .....	61
---	----

§ 1 L'intervention croissante de la Cour européenne dans l'examen de la conventionnalité des actes accomplis en dehors du territoire national .....	62
---	----

A. La détermination de la portée de l'article 1 de la Convention par ses auteurs	63
--	----

B. La détermination de la portée de l'article 1 de la Convention par la Cour européenne .....	64
---	----

I. Le contrôle <i>de jure</i> pour vérifier la compétence <i>ratione loci</i> de la Cour européenne .....	66
---	----

II. Le contrôle <i>de facto</i> pour vérifier la compétence <i>ratione loci</i> de la Cour européenne .....	67
---	----

§ 2 Les approches de l'applicabilité extraterritoriale du droit de l'Union .....	70
--	----

A. Une approche jurisprudentielle, fidèle aux spécificités du droit de l'Union	71
--	----

I. La conception de la Cour de justice relative au partage des compétences en matière d'asile .....	71
---	----

II. La conception de la Cour de justice relative au partage des compétences dans les litiges comportant des faits extraterritoriaux .....	74
---	----

1. L'inapplicabilité du droit de l'Union s'agissant de la possibilité de l'octroi du visa au titre de l'asile .....	74
---	----

2. Une lecture alternative : l'applicabilité du droit de l'Union s'agissant de la possibilité de l'octroi du visa au titre de l'asile .....	77
---	----

B. L'approche des pouvoirs législatif et d'initiative favorable à l'élargissement du champ d'intervention de l'Union à l'aune de la protection des droits fondamentaux .....	78
I. La politique de visas humanitaires de l'Union .....	78
II. La politique de réinstallation de l'Union .....	80
Section II: L'accès au territoire au titre de l'asile dans le système de la Convention de Genève, en droit conventionnel et en droit de l'Union .....	81
§ 1 L'interdiction de refoulement et son lien avec l'accès au territoire au titre de l'asile dans le système de la Convention de Genève .....	82
§ 2 L'interdiction de refoulement et son lien avec l'accès au territoire au titre de l'asile dans le système de la Convention européenne .....	85
A. Le lien entre l'interdiction de refoulement et l'accès au territoire au titre de l'asile en droit conventionnel .....	86
B. Le lien entre l'interdiction de refoulement et l'accès préalable à la procédure d'asile en droit conventionnel .....	88
§ 3 L'accès au territoire au titre d'asile en droit de l'Union .....	92
A. L'accès au territoire au titre de l'asile dans le cadre des opérations de contrôle et de sauvetage en mer en droit de l'Union .....	92
B. L'obligation de non-refoulement pour les transporteurs .....	96
C. L'accès au territoire au titre de l'asile dans le cadre de la politique des visas en droit de l'Union .....	98
I. L'octroi des visas territorialement limités en droit de l'Union .....	99
1. La politique de visas de l'Union dans les instruments juridiques du droit dérivé .....	99
2. La politique de visas de l'Union dans la jurisprudence de la Cour de justice .....	100
II. Une approche novatrice dépassant les limites territoriales pour la délivrance des visas au titre de l'asile .....	102
Chapitre II: Le manque de conception cohérente relative à l'accès au territoire au titre de l'asile en droit allemand et français .....	104
Section I: Les principes directeurs déterminant les conditions de l'accès au territoire au titre de l'asile .....	105
§ 1 La détermination dualiste de la portée de l'interdiction de refoulement et de l'accès au territoire au titre de l'asile .....	106
A. La portée du droit d'asile dans l'ordre juridique allemand .....	106
B. La portée de l'interdiction de refoulement dans l'ordre juridique allemand .....	108
I. Les effets de l'interdiction de refoulement en dehors du territoire allemand .....	108
II. Les tentatives de détermination des effets de l'interdiction de refoulement en dehors du territoire allemand .....	110

§ 2 La détermination moniste de la portée de l'interdiction de refoulement et de l'accès au territoire au titre de l'asile . . . . .	112
A. La portée de l'interdiction de refoulement et de l'accès au territoire dans la jurisprudence constitutionnelle . . . . .	112
B. La portée de l'interdiction de refoulement et de l'accès au territoire dans la jurisprudence administrative . . . . .	114
Section II: La mise en œuvre des principes déterminant les conditions de l'accès au territoire au titre de l'asile . . . . .	117
§ 1 La politique des visas dans les ordres juridiques nationaux . . . . .	117
A. La territorialité dans la politique allemande des visas . . . . .	118
B. L'extraterritorialité dans la politique française des visas . . . . .	119
I. Les conditions obscures relatives à l'octroi d'un visa de long séjour au titre de l'asile . . . . .	120
1. L'absence du cadre normatif relatif aux conditions de l'octroi d'un visa de long séjour au titre de l'asile . . . . .	120
2. La jurisprudence administrative relative aux conditions de l'octroi d'un visa de long séjour au titre de l'asile . . . . .	121
II. Les conditions restrictives de l'octroi de visa de transit aéroportuaire . . . . .	123
§ 2 Les obligations des transporteurs dans les droits nationaux . . . . .	126
A. La portée contestée des obligations des transporteurs en droit allemand . . . . .	126
I. Le cadre normatif des obligations incombant aux transporteurs . . . . .	126
II. La mise en œuvre des principes relatifs aux obligations des transporteurs dans la jurisprudence allemande . . . . .	127
1. Une approche constructive de la Cour administrative fédérale militant en faveur de la protection plus étendue des demandeurs d'asile . . . . .	127
2. Une approche traditionnelle de la Cour constitutionnelle fédérale fondée sur la territorialité du droit d'asile . . . . .	129
B. La portée restrictive des obligations des transporteurs en droit français . . . . .	131
I. Les principes directeurs déterminant la portée des obligations des transporteurs . . . . .	131
II. La jurisprudence administrative relative à la portée des obligations des transporteurs . . . . .	133
Conclusion du Titre I . . . . .	135
Titre II: Une approche divergente dans la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale . . . . .	136
Chapitre I: Les priorités différentes des organes juridictionnels européens au sujet de la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale . . . . .	137

Section I: L'insuffisance du dialogue entre la Cour européenne et la Cour de justice . . .	138
§ 1 L'établissement des principes pour déterminer l'État membre responsable au sens de la Convention de Dublin . . . . .	139
A. Le système de la Convention de Dublin fondé sur une coopération intergouvernementale . . . . .	139
I. Les objectifs de la Convention de Dublin . . . . .	139
II. Le fonctionnement en pratique de la Convention de Dublin . . . . .	140
B. L'interprétation de la Convention de Dublin par la Cour européenne : l'octroi d'un label de conventionnalité au système de détermination de l'État membre responsable . . . . .	142
I. La présomption de conventionnalité du système de détermination de l'État responsable . . . . .	143
II. Le possible renversement de la présomption de conventionnalité du système de détermination de l'État responsable . . . . .	144
§ 2 Le règlement Dublin II et ses concrétisations jurisprudentielles devant les organes juridictionnels européens . . . . .	146
A. L'application du règlement Dublin II par les organes juridictionnels européens : l'établissement d'une jurisprudence à deux vitesses . . . . .	147
I. L'adaptation de la jurisprudence de la Cour européenne aux évolutions . . . . .	147
1. L'indulgence initiale de la Cour européenne vis-à-vis de la conventionnalité des transferts . . . . .	148
2. Une jurisprudence orientée vers la protection des individus : l'arrêt M.S.S. et ses suites . . . . .	149
a) L'appréciation générale du système d'asile grec . . . . .	150
b) L'appréciation de la situation individuelle du requérant . . . . .	152
II. La position ferme de la Cour de justice relative à l'interprétation du règlement Dublin II . . . . .	153
1. Les spécificités du système européen commun d'asile . . . . .	153
2. La présomption du respect des droits fondamentaux . . . . .	154
3. Le renversement de la présomption du respect des droits fondamentaux . . . . .	156
B. L'absence de dialogue entre les organes juridictionnels européens . . . . .	159
I. La confirmation des enseignements de l'arrêt N.S. par la Cour de justice . . . . .	160
II. La confirmation des enseignements de l'arrêt M.S.S. par la Cour européenne . . . . .	161
1. Les principes directeurs de l'appréciation de la situation individuelle des demandeurs d'asile . . . . .	161
a) L'appréciation de la situation individuelle des demandeurs célibataires . . . . .	161
b) L'appréciation de la situation individuelle des requérants vulnérables . . . . .	164

2. La cristallisation de la méthode relative à l'appréciation de la situation individuelle des demandeurs d'asile . . . . .	165
a) La portée des assurances individuelles dans l'arrêt Tarakhel . . . . .	165
aa) L'appréciation de la situation générale gouvernant le système d'accueil italien . . . . .	167
bb) L'appréciation des circonstances individuelles des requérants . . . . .	167
b) Les suites de l'arrêt Tarakhel : l'incohérence interne du raisonnement dans les arrêts de la Cour européenne . . . . .	170
III. Les réactions insatisfaisantes de la Cour de justice à l'arrêt Tarakhel . . . . .	172
Section II: La contribution du règlement Dublin III à l'établissement du dialogue entre les organes juridictionnels européens . . . . .	174
§ 1 Une ouverture vers la protection plus étendue des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union . . . . .	176
A. La protection plus étendue des droits fondamentaux comme résultat d'un changement normatif dans l'ordre juridique de l'Union . . . . .	177
I. La grille de lecture proposée par la Cour de justice . . . . .	177
II. La grille de lecture proposée par l'avocat général Sharpston . . . . .	178
B. La protection plus étendue des droits fondamentaux comme résultat d'un dialogue souhaité avec la Cour européenne . . . . .	179
I. Le dialogue souhaité entre les cours européennes : l'arrêt C.K. et ses suites . . . . .	179
1. Le fondement du dialogue souhaité : l'arrêt C.K. . . . .	179
a) Un cadre factuel propice au dialogue . . . . .	179
b) L'établissement d'un dialogue formel entre les autorités compétentes . . . . .	181
2. L'approfondissement du dialogue souhaité . . . . .	183
II. Une distinction toujours présente entre les catégories du refus de transfert et de la clause de souveraineté . . . . .	186
§ 2 Une jurisprudence de la Cour européenne en constante continuité mais peu disposée au dialogue . . . . .	188
A. L'affirmation du caractère exceptionnel de la solution Tarakhel . . . . .	189
B. L'affirmation du caractère exceptionnel de la solution Halimi . . . . .	191
Chapitre II: Les efforts nationaux pour une réception cohérente des jurisprudences européennes : un nécessaire dialogue à deux niveaux . . . . .	193
Section I: Les principes directeurs caractérisant la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale en droit national . . . . .	194
§ 1 Les réserves constitutionnelles pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale . . . . .	195
A. Le concept de « normative Vergewisserung » dans le droit allemand . . . . .	195
B. La transposition de la Convention de Dublin dans le droit français, sous réserve du respect de l'article 33 de la Convention de Genève . . . . .	199

§ 2 La mise en œuvre des principes directeurs européens et nationaux pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale	201
A. Une tentative de conciliation des exigences nationales et européennes conduisant à la rationalisation de l'examen de la détermination de l'État responsable en droit allemand	202
I. La portée de la clause de souveraineté en droit allemand	202
II. La portée du concept de « normative Vergewisserung » en droit allemand	205
B. Une tentative de rationalisation de l'examen de la détermination de l'État responsable en droit français	207
I. La portée de la clause de souveraineté en droit français	208
II. La fusion de la clause de souveraineté et de la catégorie du refus de transfert en raison de défaillances systémiques	211
Section II La méthode relative à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale	212
§ 1 La méthode d'appréciation générale pour évaluer l'existence de défaillances systémiques : le cas des transferts vers la Hongrie	213
A. Une jurisprudence fondée sur le dialogue interne des juridictions administratives allemandes	213
I. Les variations dans la jurisprudence des juridictions administratives allemandes au sujet du transfert vers la Hongrie	213
II. Établissement d'un dialogue vertical, renforcement du dialogue horizontal au sujet du transfert vers la Hongrie	218
B. Une jurisprudence exempte de dialogue dans la jurisprudence administrative française	220
I. L'autorisation du transfert des demandeurs d'asile vers la Hongrie	221
II. Le refus du transfert des demandeurs d'asile vers la Hongrie en raison de défaillances systémiques	224
§ 2 La méthode d'appréciation globale relative à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale	228
A. L'établissement d'une méthode d'appréciation conciliant les jurisprudences européennes et les traditions administratives allemandes	228
I. Les hésitations dans la jurisprudence administrative allemande reflétant les incertitudes apparues au plan européen	228
1. La réception des arrêts M.S.S. et N.S. dans la jurisprudence administrative allemande	229
2. La position de la Cour administrative fédérale relative à la méthode de la détermination de l'État membre responsable	231
II. La réception de l'arrêt Tarakhel par les juridictions administratives allemandes	232

B. L'établissement d'une méthode d'appréciation fondée sur la réception des jurisprudences européennes incohérentes .....	234
I. Une diversité de méthodes pour déterminer l'État membre responsable .....	235
II. L'élaboration d'une méthode dualiste pour déterminer l'État membre responsable .....	236
Conclusion du Titre II .....	241
Conclusion de la première partie .....	241

*Deuxième partie*

**Une cohérence en apparence dans la détermination des garanties inhérentes à l'accès aux instances de l'asile** 243

Titre I: Le nécessaire encadrement de l'autonomie procédurale dans la détermination des garanties inhérentes à l'accès aux instances de l'asile .....	244
Chapitre I: La détermination des garanties inhérentes à l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale .....	245
Section I: Les exigences relatives à l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale au niveau européen .....	246
§ 1 Les exigences relatives à l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale en droit conventionnel .....	246
A. L'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale comme garantie inhérente au droit au recours effectif .....	247
B. La détermination des garanties de l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale dans le système de la Convention européenne .....	248
§ 2 Les exigences relatives à l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale en droit de l'Union .....	251
A. Lignes directrices législatives déterminant l'accès effectif à l'autorité administrative chargée de l'examen des demandes .....	252
B. Lignes directrices jurisprudentielles déterminant l'accès effectif à l'autorité administrative chargée de l'examen des demandes .....	254
Section II: Les solutions apportées au niveau national pour garantir l'effectivité de l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale .....	257
§ 1 Les exigences conduisant à l'enregistrement de la demande de protection internationale .....	257
A. La notion de demande de protection internationale .....	258
I. L'absence de formalité pour constater l'existence d'une demande d'asile en droit allemand .....	258



II. L'absence de lignes directrices pour constater l'existence d'une demande d'asile en droit français .....	259
B. Les conditions préalables à l'enregistrement de la demande de protection internationale .....	260
I. Le système de répartition des tâches permettant de garantir un accès rapide à l'Office fédéral .....	261
II. L'aménagement lacunaire des obligations incombant aux autorités administratives françaises .....	263
§ 2 Les exigences conduisant à l'accès à l'autorité administrative chargée de l'examen de la demande de protection internationale .....	267
A. Les garanties pour l'introduction de la demande de protection internationale	267
I. La recherche de solutions pour remédier aux retards lors de l'introduction de la demande de protection internationale en Allemagne .....	267
II. Une réglementation lacunaire assumée relative à l'introduction d'une demande de protection internationale en droit français .....	269
B. Les garanties pour remédier à la lenteur caractérisant la procédure administrative d'asile .....	270
I. Une solution globale proposée pour assurer l'accès à la procédure administrative d'asile en droit allemand .....	271
II. Les remèdes pour assurer l'accès à la procédure administrative d'asile en droit français .....	276
Chapitre II: La détermination des garanties inhérentes à l'accès aux instances de l'asile	278
Section I: Le respect du droit d'être entendu comme garantie procédurale indispensable de l'accès effectif aux instances de l'asile .....	279
§ 1 La portée du droit d'être entendu dans l'ordre juridique de l'Union .....	280
A. La portée du droit d'être entendu dans la procédure administrative d'asile en droit de l'Union .....	281
I. Les conséquences de la jurisprudence restrictive de la Cour de justice relative au champ d'application de l'article 41 de la Charte .....	281
II. La portée du droit d'être entendu selon les spécificités sectorielles ...	283
1. Les spécificités déterminant la portée du droit d'être entendu en matière de police des étrangers .....	283
a) Les spécificités du droit de l'Union en matière d'asile .....	283
b) La mise en œuvre des spécificités du droit de l'Union : la portée du droit d'être entendu en matière d'asile .....	287
2. La différence de portée du droit d'être entendu dans d'autres domaines du droit de l'Union .....	288
B. La portée du droit d'être entendu dans la procédure juridictionnelle d'asile en droit de l'Union .....	290
I. Le caractère lacunaire de la directive « procédures » concernant le droit d'être entendu devant les juridictions administratives d'asile .....	291

II. La portée du droit d’être entendu devant les juridictions administratives d’asile .....	291
§ 2 La portée du droit d’être entendu dans les droits nationaux .....	292
A. L’audition du demandeur d’asile pendant la procédure administrative d’asile .....	292
I. L’articulation du droit d’être entendu dans les différentes procédures de reconnaissance .....	292
II. Le champ d’application du droit d’être entendu dans la procédure administrative d’asile .....	293
1. Une solution guidée par le respect des droits procéduraux des demandeurs d’asile en droit allemand .....	294
2. Une solution guidée par le respect du principe de célérité en droit français .....	296
B. Le droit d’être entendu du demandeur d’asile pendant la procédure de recours .....	297
I. La portée quasi absolue du droit d’être entendu en droit allemand .....	297
II. La portée du droit d’être entendu en conformité avec l’équité globale de la procédure en droit français .....	299
Section II: L’assistance juridique et linguistique comme condition <i>sine qua non</i> de l’accès effectif aux instances de l’asile .....	301
§ 1 Les garanties inhérentes au droit à l’assistance linguistique .....	302
A. Les garanties inhérentes au droit à l’assistance linguistique au niveau européen .....	302
I. L’assistance linguistique dans la directive « procédures » .....	302
II. L’assistance linguistique en droit conventionnel .....	303
1. Le droit à l’assistance linguistique dans les procédures relatives aux expulsions collectives .....	303
2. Le droit à l’assistance linguistique dans les procédures où la violation de l’article 3, lu en combinaison avec l’article 13 de la Convention est en jeu .....	305
B. Les garanties inhérentes au droit à l’assistance linguistique au niveau national .....	306
I. Le concours d’un interprète au niveau national .....	306
1. Le concours d’un interprète pendant la procédure administrative d’asile .....	307
a) L’accès aux services d’un médiateur linguistique dans la procédure administrative d’asile allemande .....	307
b) L’accès conditionnel aux services d’un interprète dans la procédure administrative d’asile française .....	308
2. Le concours d’un interprète pendant la procédure de recours .....	309
a) Le défaut de clarté dans les conditions déterminant le concours d’un interprète devant les tribunaux administratifs allemands .....	309
b) Le défaut de clarté dans les conditions déterminant le concours d’un interprète devant la Cour nationale du droit d’asile .....	312

II. La portée de la mission de l'interprète au niveau national . . . . .	314
1. La portée large de la mission des médiateurs linguistiques dans les procédures allemandes . . . . .	314
2. La portée limitée de la mission des interprètes dans les procédures françaises . . . . .	315
§ 2 Les garanties inhérentes au droit à l'aide juridictionnelle . . . . .	316
A. L'aide juridictionnelle au niveau européen . . . . .	316
I. Une réglementation lacunaire du droit de l'Union relative au droit à l'aide juridictionnelle . . . . .	316
II. Une réglementation incertaine en droit conventionnel relative au droit à l'aide juridictionnelle . . . . .	318
1. L'aide juridictionnelle en matière d'asile dans la jurisprudence de la Cour européenne . . . . .	318
2. La jurisprudence variée de la Cour européenne en matière d'aide juridictionnelle sur le terrain de l'article 6 de la Convention . . . . .	321
a) Le premier courant jurisprudentiel dont le facteur déterminant est l'absence de moyens financiers . . . . .	321
b) Le deuxième courant jurisprudentiel dont le facteur déterminant est l'absence de perspectives de succès . . . . .	323
B. L'aide juridictionnelle au niveau national . . . . .	325
I. Le caractère limité de l'octroi de l'aide juridictionnelle en droit alle- mand . . . . .	325
1. Les principes constitutionnels déterminant l'octroi de l'aide juridic- tionnelle . . . . .	325
2. La jurisprudence des tribunaux administratifs allemands relative à l'aide juridictionnelle . . . . .	327
II. Le caractère quasi illimité de l'octroi de l'aide juridictionnelle en droit français . . . . .	329
1. Les principes directeurs déterminant l'octroi de l'aide juridiction- nelle devant la Cour nationale du droit d'asile . . . . .	329
2. La mise en œuvre des principes directeurs devant la Cour nationale du droit d'asile . . . . .	330
Conclusion du Titre I . . . . .	333
Titre II: Le nécessaire renforcement des garanties inhérentes à l'accès au recours effectif	334
Chapitre I: L'encadrement harmonieux du droit au recours effectif dans l'ordre juridique conventionnel et en droit de l'Union . . . . .	335
Section I: L'accessibilité d'un recours effectif en droit au niveau européen . . . . .	336
§ 1 L'aménagement des procédures dérogatoires en droit conventionnel pour garantir l'accessibilité d'un recours effectif en droit . . . . .	337
A. L'encadrement du recours suspensif en droit conventionnel . . . . .	337

B. La mise en œuvre des exigences tenant au recours effectif en droit conventionnel .....	341
§ 2 L'encadrement des procédures dérogatoires en droit de l'Union pour garantir l'accessibilité d'un recours effectif en droit .....	343
A. L'aménagement équivoque des procédures dérogatoires figurant dans la directive « procédures » .....	343
B. L'aménagement des procédures dérogatoires dans la jurisprudence de la Cour de justice dans un esprit supposé de dialogue .....	345
I. L'aménagement d'un recours suspensif à l'encontre d'une décision d'éloignement .....	345
II. L'aménagement d'un recours suspensif à l'encontre d'une décision de rejet de la demande de protection internationale .....	349
Section II: L'accessibilité d'un recours effectif en pratique au niveau européen .....	350
§ 1 L'accessibilité d'un recours effectif en pratique dans la jurisprudence de la Cour européenne .....	351
A. Le formalisme lors de l'évaluation de la situation des demandeurs d'asile en droit conventionnel .....	351
I. Les principes directeurs déterminant la mise en cause du formalisme lors de l'évaluation de la situation des demandeurs d'asile .....	351
II. La mise en œuvre des principes directeurs déterminant la mise en cause du formalisme lors de l'évaluation de la situation des demandeurs d'asile .....	353
B. L'accomplissement des obligations positives par les autorités chargées de l'examen de la demande d'asile .....	355
§ 2 L'accessibilité du recours effectif en pratique dans le droit de l'Union .....	356
Chapitre II: La nécessité d'une autonomie procédurale encadrée relative au droit au recours effectif dans les procédures dérogatoires .....	358
Section I: L'accessibilité d'un recours effectif dans les procédures dérogatoires en droit allemand .....	359
§ 1 L'aménagement d'un recours effectif en droit dans la procédure à l'aéroport : le résultat d'un travail coordonné du législateur et de la Cour constitutionnelle fédérale .....	360
A. La computation des délais interprétée à la lumière des lignes directrices de la Cour constitutionnelle fédérale .....	361
B. L'aménagement des garanties procédurales complémentaires à la lumière des lignes directrices de la Cour constitutionnelle fédérale .....	362
§ 2 L'aménagement d'un recours effectif en pratique dans la procédure à l'aéroport .....	364
Section II: L'accessibilité d'un recours effectif dans les procédures dérogatoires en droit français .....	369
§ 1 L'aménagement des garanties procédurales réduites pour garantir l'accessibilité du recours en droit dans la procédure en zone d'attente .....	371

§ 2 La nécessité de définir les facteurs conduisant à un examen rigoureux et attentif devant les tribunaux administratifs dans le cadre de la procédure en zone d'attente .....	373
A. La répartition des compétences entre les organes chargés de l'examen des demandes d'asile .....	374
B. L'étendue du contrôle conféré aux organes chargés de l'examen du caractère manifestement infondé de la demande de protection .....	375
I. Une réglementation peu prévisible dans l'ancienne directive « procédures » et dans la jurisprudence administrative française .....	376
II. Le défaut de synergie entre, d'une part, la réglementation protectrice découlant de la nouvelle directive « procédures » et du CESEDA modifié et, d'autre part, la pratique jurisprudentielle restrictive .....	379
Conclusion du Titre II .....	382
Conclusion de la deuxième partie .....	382
<b>Conclusion</b> .....	384
<b>Bibliographie</b> .....	387
A. Ouvrages généraux et manuels .....	387
B. Ouvrages spéciaux, ouvrages collectifs, thèses .....	387
C. Articles, chroniques, notes de jurisprudence, actes de colloques .....	390
D. Dictionnaires .....	398
E. Documents de l'Union européenne .....	398
I. Droit primaire .....	398
II. Droit dérivé .....	398
Décisions .....	398
Décisions-cadre .....	399
Directives .....	399
Règlements .....	400
III. Documents de la Commission européenne .....	401
IV. Documents du Conseil européen .....	403
V. Documents du Parlement européen .....	403
VI. Documents divers .....	403
F. Documents du Conseil de l'Europe .....	403
I. Instruments juridiques de l'Assemblée parlementaire .....	403
II. Instruments juridiques du Comité des Ministres .....	404
III. Rapports de la Commission de Venise .....	404
IV. Rapports, divers .....	405
G. Textes internationaux .....	405
I. Conventions internationales .....	405
II. Guides, notes, rapports, divers .....	405

H. Droits nationaux	406
I. Allemagne	406
Documents de Bundestag	406
Rapports, divers	407
II. France	407
Législation	407
Documents de l'Assemblée nationale et du Sénat	407
Notes du Ministère de l'intérieur	407
Rapports, divers	408
III. Hongrie	408
I. Jurisprudence	409
I. Jurisprudence internationale	409
II. Commission européenne des droits de l'Homme	409
III. Cour européenne des droits de l'Homme	409
IV. Tribunal des Communautés européennes	413
V. Tribunal de l'Union européenne	413
VI. Cour de justice des Communautés européennes	413
VII. Cour de justice de l'Union européenne	414
VIII. Conclusions des avocats généraux	416
IX. Jurisprudence allemande	417
Cour constitutionnelle fédérale	417
Cour administrative fédérale	418
Cour suprême fédérale	419
Tribunaux administratifs	419
Cours administratives	421
Tribunaux administratifs supérieurs	422
Tribunaux de grande instance	422
X. Jurisprudence française	422
Conseil constitutionnel	422
Conseil d'État	423
Cours administratives d'appel	424
Tribunaux administratifs	426
Commission des recours des réfugiés	427
Cour nationale du droit d'asile	427
Conclusions	427
<b>Index thématique</b>	<b>428</b>
<b>Deutsche Zusammenfassung:</b> Recht auf Zugang zum Gericht und zum Asylverfahren im deutschen, französischen und europäischen Recht	431
Einleitung	434

Teil 1: Inkohärenz bei der Festlegung der mit dem Zugang zum Asylverfahren verbundenen Garantien .....	435
Titel 1: Die den Zugang zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken charakterisierenden Unsicherheiten .....	436
Kapitel 1: Die unterschiedlichen Auffassungen über ein Recht auf Zugang zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken im EMRK Recht und im Unionsrecht .....	436
Abschnitt 1: Die Anwendbarkeit der EMRK und des Unionsrechts auf extraterritoriale Sachverhalte .....	437
Abschnitt 2: Zugang zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken im Genfer Flüchtlingsrecht, im EMRK Recht und im Unionsrecht .....	438
Kapitel 2: Das Fehlen eines kohärenten Ansatzes hinsichtlich des Zugangs zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken im deutschen und französischen Recht .....	440
Abschnitt 1: Leitlinien zur Festlegung der für den Zugang zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken notwendigen Bedingungen .....	441
Abschnitt 2: Die Umsetzung der Grundsätze der notwendigen Bedingungen für den Zugang zum Hoheitsgebiet zu Asylzwecken .....	442
Titel 2: Die unterschiedlichen Auffassungen zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist .....	446
Kapitel 1: Die verschiedenen Prioritäten der europäischen Gerichtshöfe bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist .....	446
Abschnitt 1: Der unzureichende Dialog zwischen dem EGMR und dem EuGH .....	446
Abschnitt 2: Der Beitrag der Dublin-III-Verordnung zur Herstellung des Dialogs zwischen den europäischen Gerichtshöfen .....	449
Kapitel 2: Nationale Anstrengungen für eine kohärente Umsetzung der europäischen Rechtsprechung: ein notwendiger zweistufiger Dialog .....	451
Abschnitt 1: Leitlinien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist im nationalen Recht .....	451
Abschnitt 2: Die Methode zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist .....	455
Teil 2: Eine scheinbare Kohärenz bei der Festlegung der für den Zugang zu den Asylorganen unerlässlichen Garantien .....	459
Titel 1: Ein notwendiger Rahmen der Verfahrensautonomie bei der Festlegung der für den Zugang zu den Asylorganen unerlässlichen Garantien .....	459
Kapitel 1: Die Festlegung der für den Zugang zu der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Verwaltungsbehörde unerlässlichen Garantien .....	459
Abschnitt 1: Die Anforderungen an den Zugang zum Asylverfahren auf europäischer Ebene .....	460
Abschnitt 2: Die Lösungen zur Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zum Asylverfahren auf nationaler Ebene .....	461
Kapitel 2: Festlegung der für den Zugang zu den Asylorganen innewohnenden Garantien .....	467

Abschnitt 1: Achtung des Rechts auf Anhörung als eine unverzichtbare Garantie für einen wirksamen Zugang zu den Asylorganen .....	467
Abschnitt 2: Rechtsberatung und Recht auf Dolmetscher als unabdingbare Voraussetzungen für einen wirksamen Zugang zu den Asylorganen .....	470
Titel 2: Die notwendige Stärkung der für den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf unerlässlichen Garantien .....	475
Kapitel 1: Die harmonische Gewährung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf im EMRK Recht und im Unionsrecht .....	475
Abschnitt 1: Zugänglichkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs auf europäischer Ebene .....	475
Abschnitt 2: Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf in der Praxis auf europäischer Ebene .....	479
Kapitel 2: Die Notwendigkeit einer geregelten Verfahrensautonomie in Bezug auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im beschleunigten Verfahren .....	480
Abschnitt 1: Zugänglichkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs im deutschen Recht .....	480
Abschnitt 2: Zugänglichkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs im französischen Recht .....	482
Schlussfolgerungen .....	484
Literaturverzeichnis .....	485





## Introduction

La « crise migratoire » a placé au premier plan le problème, qui n'est pas récent, de l'ineffectivité de la protection juridictionnelle des demandeurs d'asile. Les scènes de sauvetage d'embarcations surchargées en Méditerranée ont suscité une attraction médiatique importante. La guerre civile en Syrie, les conflits armés dans les autres régions du monde ont incité les populations des pays affectés à quitter leur domicile pour chercher refuge dans les États européens. L'élément commun de ces différentes situations est que, pour atteindre leur objectif, ces ressortissants de pays tiers doivent surmonter certaines entraves administratives pour demander la protection internationale.

La Convention de Genève constitue la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés<sup>1</sup>. Elle détermine les critères que les réfugiés doivent remplir afin de bénéficier de la protection internationale et contient des garanties pour les réfugiés reconnus lorsque cette protection est accordée<sup>2</sup>. En revanche, aucune disposition de cette Convention ne prévoit l'accès à la procédure d'asile qui constitue la clef de voûte du droit des réfugiés. Plus exactement, son article 16 précise que « [t]out réfugié aura, sur le territoire des États contractants, libre et facile accès devant les tribunaux »<sup>3</sup>. Ce passage suppose cependant que le ressortissant du pays tiers se trouve déjà sur le territoire de l'État d'accueil. De manière similaire, l'article 31 de cette Convention prévoit l'interdiction de sanctions pénales du fait de l'entrée irrégulière des réfugiés qui arrivent directement du territoire où ils subissaient des persécutions susceptibles de justifier la protection internationale<sup>4</sup>. En revanche, cette disposition n'énonce nullement un quelconque droit d'accès au territoire en vue d'obtenir la protection souhaitée. Or, le défi majeur pour les

---

<sup>1</sup> Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 à Genève.

<sup>2</sup> La doctrine contemporaine est presque unanime sur le fait que la reconnaissance du statut de réfugié est un acte purement déclaratoire, qui signifie que l'interdiction de refoulement s'applique également à ceux dont la qualité de réfugié n'a pas été encore reconnue. C'est ainsi que la Convention de Genève utilise le terme de réfugié. C. Zanghì, « L'intervention en haute mer entre «non-refoulement», droits de l'homme et lutte contre l'immigration clandestine », In : *L'homme dans la société internationale : mélanges en hommage au professeur Paul Tavernier*, 2013, p. 1123. Afin de mieux distinguer les ressortissants de pays tiers sollicitant l'asile de ceux ayant obtenu le statut, nous utilisons le vocabulaire de demandeur d'asile et de réfugié. Notons que nous utilisons dans notre étude les expressions d'obligation de non-refoulement et d'interdiction de refoulement pour exprimer la même réalité.

<sup>3</sup> Article 16 de la Convention de Genève.

<sup>4</sup> *Ibid.*, article 31, paragraphe (1).

étrangers désireux de solliciter l'asile est, sans nul doute, d'entrer sur le territoire de l'État d'accueil.

Dès lors, la question fondamentale qui surgit est celle de savoir ce qu'on entend par accès. Selon le dictionnaire juridique Cornu, l'accès signifie une voie qui permet d'entrer dans un lieu<sup>5</sup>. De manière similaire, le *Petit Robert* ajoute que l'accès permet d'entrer ou d'obtenir quelque chose<sup>6</sup>. Dès lors, l'accès est indispensable pour aller dans un lieu afin d'atteindre un objectif. En l'occurrence, les ressortissants de pays tiers souhaitent avoir accès au territoire de l'État d'accueil afin de déposer une demande de protection internationale. Toutefois, s'interroger sur l'accès aux instances d'asile implique un champ d'étude plus large que celui proposé par ces dictionnaires. Même quand l'accès à la justice est formellement garanti, il arrive que cet accès devienne en réalité illusoire, lorsque le non-respect de certaines garanties procédurales conduit à un résultat peu satisfaisant du point de vue de la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Un tel cas de figure se présente notamment lorsque le demandeur bénéficie du statut conféré par la protection subsidiaire, alors que les éléments de son dossier auraient justifié l'octroi du statut de réfugié<sup>7</sup>. Concernant la définition du concept de protection illusoire, je me rallie à la position de la Cour européenne des droits de l'Homme dont la jurisprudence bien établie prévoit que la Convention européenne « *a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effec-*

---

<sup>5</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2011, p. 11.

<sup>6</sup> P. Robert, *Le Petit Robert [2018] : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Nouv. éd. millésime 2018, éd. des 50 ans, Paris, Le Robert, 2017, p. 15.

<sup>7</sup> En ce qui concerne la différence entre le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire, la directive « qualification » nous fournit à cet égard une explication précise. Premièrement, on entend par réfugié « *tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12* », tandis que la personne pouvant bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire est « *tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays* ». Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337, 20.12.2011, p. 9–26, article 2, points d) et f).

tifs »<sup>8</sup>. Il suit de ce postulat qu'une protection est illusoire, lorsque, même si les garanties procédurales sont prévues par la loi, leur mise en œuvre se heurte à des difficultés dans la pratique. Prenons l'exemple du droit à une assistance linguistique : s'il était prévu par la loi sans être garanti à un demandeur d'asile, celui-ci ne serait pas en mesure de s'exprimer sur les motifs des persécutions, or, cette circonstance est susceptible d'avoir des répercussions sur la qualité de la décision finale relative à son statut. Dans cette mesure, seul un accès effectif peut contribuer à cette protection.

Qu'entend-on par effectivité ? Toujours selon le dictionnaire juridique Cornu, le concept d'effectivité se réfère aux effets recherchés<sup>9</sup>. Bien évidemment, l'effet recherché n'est pas forcément l'octroi de la protection internationale, mais l'entrée sur le territoire national en toute légalité et l'aménagement d'une procédure d'asile, qu'elle soit administrative ou juridictionnelle, dans laquelle les garanties procédurales sont dûment respectées. Pierre Mertens considère au sujet du recours effectif que celui-ci ne pourrait pas être seulement et purement formel, mais qu'il devrait présenter certaines garanties minimales<sup>10</sup>. C'est ainsi que l'effectivité exige, d'une part, que la procédure d'asile soit accompagnée des garanties procédurales prévues par la loi et, d'autre part, que ces garanties soient mises en œuvre de telle manière que l'accès à la justice soit assuré et que le demandeur d'asile ne soit pas exposé au risque de mauvais traitements. Il convient de souligner, dans cette perspective, que nous avons choisi dans notre étude le terme d'« effectivité » et non celui d'« efficacité ». Si l'on s'appuie sur les dictionnaires et les dictionnaires juridiques, il appert que l'effectivité signifie la réalité, alors que l'efficacité est plutôt liée à la qualité. De ce point de vue, nous devrions analyser à juste titre l'efficacité de la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. En revanche, tant en droit conventionnel qu'en droit de l'Union, l'effectivité comprend également l'efficacité. Pour confirmer notre point de vue, il convient de se référer à l'article 13 de la Convention européenne relatif au droit au recours effectif ou à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux dans lequel est ancrée la protection juridictionnelle effective. Premièrement, la Cour européenne a déclaré dans son célèbre arrêt Kudła que « *le recours exigé par l'article 13 doit être <effectif> en pratique comme en droit* »<sup>11</sup>. Cette dualité accompagne toute la jurisprudence de la Cour européenne, comme nous l'avons relevé précédemment à propos du caractère concret et effectif, et non illusoire des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne. En ce qui concerne maintenant la protection juridictionnelle effective en droit de l'Union, la Cour de justice a relevé que la protection juridictionnelle effective en

---

<sup>8</sup> Cour EDH, Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, n. 6289/73, ECLI:CE:ECHR:1979:1009JUD000628973, paragraphe 24.

<sup>9</sup> G. Cornu, « *Vocabulaire juridique* », *op. cit.*, p. 384.

<sup>10</sup> P. Mertens, *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme*, Bruxelles, ULB, 1973, p. 85.

<sup>11</sup> Cour EDH (Gde. ch.), Kudła c. Pologne, 26 octobre 2000, n. 30210/96, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, paragraphe 157.