

Saisir la Cour de justice des Communautés européennes : une route semée d'obstacles

Claire Rodier

*Chargée d'études, Gisti, présidente de Migreurop**

Le recours aux ressources du droit communautaire est apparu relativement tôt dans la pratique du Gisti. C'est vers le milieu des années 1980 que, pour la première fois, elles ont été mobilisées dans des contentieux individuels, afin d'obtenir un droit au séjour que la loi nationale refusait ou l'annulation d'une mesure d'éloignement qu'elle permettait. Pendant longtemps, d'ailleurs, les pistes innovantes offertes par le droit européen ont représenté une bouffée d'air frais par rapport à une réglementation interne hermétique. C'est ainsi que le Gisti a tenté de tirer tout le parti qu'il pouvait du principe de libre circulation des personnes posé par le traité de Rome et mis en application par le droit dérivé – principe qui, rappelons-le, ne bénéficie pas seulement aux citoyens européens, mais aussi à des étrangers non européens, notamment lorsqu'ils sont membres de la famille d'un ressortissant communautaire.

Ceci jusqu'au début des années 2000, époque à partir de laquelle c'est en quelque sorte « de l'Europe » que sont venus les obstacles. Avec la communautarisation de la politique migratoire décidée par le traité d'Amsterdam de 1997, des règles européennes ont été progressivement dégagées entre 1999 et 2005 dans les domaines de l'asile et de l'immigration. Et ces règles, dans bien des cas, ont eu pour effet de « tirer vers le bas » les droits reconnus aux étrangers dans certains États membres, dont la France. Dans cette nouvelle configuration, comment faire prévaloir les principes relatifs à la protection des droits fondamentaux, qui sont censés engager l'Union européenne, sur les dispositions du droit communautaire défavorables aux étrangers ? Le défi qui s'est alors posé au Gisti fut de parvenir à contester devant la Cour de justice des Communautés européennes – à laquelle l'association

* Migreurop est un réseau euro-africain d'associations et de chercheurs qui milite pour le respect des droits des personnes victimes des conséquences de la politique d'immigration de l'Union européenne.

n'avait pas directement accès – les atteintes portées aux droits des étrangers qu'il avait identifiées. Il a fallu faire preuve d'imagination et surtout de beaucoup d'acharnement, comme le montrent les deux exemples qui vont suivre. Dans les deux cas, on verra aussi que l'action juridique, qui n'est jamais un but en soi pour le Gisti, a été étroitement liée à la mobilisation militante, ici étendue au-delà des frontières nationales.

I. LA CONTESTATION DE LA DIRECTIVE RELATIVE AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Si l'arrêt du Conseil d'État de 1978 est resté dans les annales comme un « arrêt Gisti », ce n'est pas le cas de l'arrêt de la Cour de justice rendu le 27 juin 2006¹, qui traite d'un sujet voisin : le regroupement familial des étrangers. Pourtant, on peut sans exagérer affirmer que cette décision n'aurait pas vu le jour si le Gisti n'y avait mis toute son énergie. Même si, sur le fond, de nombreux observateurs s'accordaient pour estimer que la directive relative au regroupement familial de 2003, alignée sur les standards des législations les plus restrictives des États membres, était loin de respecter le droit à la vie familiale, il s'est en effet trouvé peu de monde, parmi les familiers du contentieux communautaire, y compris dans l'entourage du Gisti, pour croire que l'entreprise était envisageable.

A. DE L’AFFIRMATION D’UN DROIT AU REGROUPEMENT FAMILIAL À LA SIMPLE DÉFINITION D’UNE BASE COMMUNE MINIMALE POUR LE REGROUPEMENT DES FAMILLES

La directive relative au regroupement familial est le premier instrument communautaire présenté par la Commission européenne après que les États membres de l'Union européenne ont affirmé, en 1999, leur volonté de « mettre en place une approche commune pour assurer l'intégration dans nos sociétés de ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union » par l'octroi de « droits aussi proches que possible que ceux dont jouissent les ressortissants de l'Union ». La première version du texte était à l'image de l'objectif : elle établissait un droit au regroupement familial pour les ressortissants d'États tiers. En se référant de façon appuyée aux conventions internationales, l'exposé des motifs justifiait que la réglementation du regroupement familial échappât partiellement aux législations nationales : d'où une acception relativement libérale de la notion de famille, intégrant notamment les partenaires non mariés, y compris de même sexe, et n'excluant ni les ascendants ni les enfants majeurs. Dans le même esprit, la proposition initiale ne posait pas comme impératives les conditions de ressources et de logement mais prévoyait que les États « pou-

1. CJCE 27 juin 2006, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-540/03.

vaient » opposer ces conditions sous réserve qu'il n'y ait pas violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce premier jet, retravaillé à la marge en fonction d'amendements proposés par le Parlement européen qui l'a globalement approuvée dans un avis du 6 septembre 2000, a recueilli le soutien de la plupart des ONG impliquées dans ce domaine, dont le Gisti.

Il fera long feu. Le texte finalement arrêté après deux années d'âpres négociations au sein du Conseil, au cours desquelles chaque délégation a plaidé pour ses spécificités nationales, n'a plus rien à voir avec la version initiale. Il faut se souvenir que, jusqu'en 2004, les matières relevant de la justice et des affaires intérieures étaient soumises à la règle de l'unanimité : il fallait donc impérativement parvenir à un consensus entre tous les États membres pour faire adopter une directive ou un règlement relatif aux questions d'immigration. C'est ainsi que, pour éviter le blocage, la Commission européenne a dû accepter d'intégrer dans sa proposition de directive une superposition de compromis qui l'ont dénaturée en profondeur. L'introduction du nouvel exposé des motifs donne le « la » : alors que la proposition initiale voulait instaurer un « droit au regroupement familial », la version de 2002 ne parle plus que de « fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial ». Quelques exemples des modifications apportées au texte, et les commentaires qu'en fait la Commission, permettent de mesurer ce recul.

– Seuls le conjoint et les enfants mineurs sont admissibles dans le cadre du regroupement familial, qui n'est plus envisagé qu'à titre facultatif pour les autres membres de la famille : conjoints non mariés, ascendants, descendants majeurs. Lorsqu'on se souvient de l'interprétation ouverte de la notion de famille de la version initiale, il est éclairant de relever que la Commission considère désormais que, « compte tenu de la diversité des législations nationales concernant les bénéficiaires du droit au regroupement familial, il ne semble pas possible à ce stade d'étendre l'obligation d'autoriser l'entrée et le séjour au-delà du conjoint et des enfants mineurs ».

– Les enfants mineurs sont admissibles par regroupement familial. Mais par dérogation à ce principe, un État peut, si l'enfant a plus de 12 ans, subordonner son admission à un critère d'intégration (condition posée par l'Allemagne). La Commission, qui rappelle que « la limite de l'âge auquel les enfants sont autorisés à rejoindre leurs parents a été une des questions majeures des négociations sur le regroupement familial », ajoute laconiquement qu'« il apparaît opportun de laisser aux États membres une certaine marge de manœuvre pour examiner si l'enfant remplit des conditions d'intégration au-delà d'un certain âge ».

– Le délai d'attente avant qu'un étranger puisse prétendre à se faire rejoindre par sa famille, d'abord fixé à un an « pour ne pas réduire à néant l'exercice du regroupement familial » disait la Commission en 1999, est porté à deux ans. Sans crainte de se contredire, elle considère désormais que « le compromis sur cette flexibilité constitue encore une base suffisante en vue du rapprochement des législations ». Au point d'admettre un allongement du délai jusqu'à trois ans si la législation des États

tient compte « de sa capacité d'accueil » pour admettre des étrangers au titre du regroupement familial. Ce qui permet de compter les admissions de membres de famille dans les quotas annuels d'admission d'étrangers pratiqués dans certains pays, calcul incompatible avec la reconnaissance d'un droit au regroupement familial.

Tel est l'esprit de la directive finalement adoptée, malgré les nombreuses critiques dont elle faisait l'objet. Parmi d'autres, on relèvera celle du Comité des régions de l'Union européenne qui, dans son avis du 20 novembre 2002, regrette que la directive s'écarte « de l'approche du regroupement familial basée sur des droits pour se tourner vers une approche procédurale » et que, du « droit au regroupement familial », on soit passé à « la simple définition d'une base commune minimale de conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial »². De leur côté, les ONG nationales et européennes spécialisées dans la défense de la famille et des droits des étrangers se mobilisent pour en dénoncer les dispositions les plus graves, à l'image des principaux réseaux chrétiens d'associations œuvrant dans ces domaines qui formulent de très vives critiques contre le texte³.

B. LE GISTI, PLAIDEUR EN SOUS-MAIN

Pouvait-on aller au-delà de la dénonciation et des protestations, dès lors qu'en septembre 2003 la directive relative au regroupement familial était officiellement adoptée par le Conseil de l'Union européenne ? Y avait-il moyen de faire contrôler par le juge communautaire un texte qui n'avait pas encore produit ses effets sur la situation d'éventuels justiciables ? Comment même accéder à ce juge, quand le traité de Nice de 2000 prévoit que « la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission⁴ » ?

Les États ou les institutions européennes étant seuls qualifiés pour contester une directive devant la Cour, le Gisti n'avait guère le choix : il n'y avait bien sûr rien à attendre des États membres ou du Conseil, c'est-à-dire des gouvernements qui venaient d'adopter le texte. De la Commission européenne, rien non plus, car elle avait accompagné le processus d'élaboration de la directive de bout en bout et ne pouvait se déjuger. Il ne restait plus qu'à convaincre le Parlement européen, par une démarche en deux temps que le Gisti ne pouvait entreprendre seul.

La première étape a consisté à trouver des alliés au sein du Parlement. C'est ainsi qu'à travers un réseau d'associations européennes militant pour le droit de vivre en famille dont le Gisti est membre a été lancée, en octobre 2003, une cam-

2. Comité des régions, avis n° 2003/C 73/05, *JOUE* C-73/16 du 26 mars 2003.

3. « The EU Directive on family reunification : right for families to live together or right for member States to derogate from human rights ? », communiqué de presse de Caritas, Comece, CCME, ICMS, JRS, Quaker Council, 4 mars 2003.

4. Art. 230 TCE.

pagne auprès des parlementaires européens⁵. Il y avait une brèche pour les sensibiliser : à l'époque, le Parlement n'avait certes qu'un rôle consultatif dans les matières d'immigration et d'asile, qui ne sont passées sous le régime de la codécision qu'en 2004, mais le traité prévoyait que le Conseil statuait à l'unanimité « *après consultation du Parlement européen* ». Or le Conseil avait rendu public en février 2003 un « accord politique » sur la directive alors même que le Parlement n'avait pas fait connaître sa position. Lorsque celui-ci a rendu son avis, le 9 avril 2003, il était en quelque sort désavoué d'avance. Car les substantielles réserves qu'il a émises, sous forme de suggestions d'amendements, n'ont jamais été examinées puisque l'accord a été, en fait sinon en droit, conclu deux mois avant.

Destinée à piquer la susceptibilité des eurodéputés, la campagne de la Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille a atteint son but : un nombre suffisant d'entre eux s'est prononcé en faveur d'une demande d'annulation de la directive, à la suite de quoi le président du Parlement a saisi la Cour de justice des Communautés.

La seconde étape a consisté à construire l'argumentation juridique. Dans le mémoire que le Gisti avait fait parvenir à la Commission juridique du Parlement⁶, il pointait en premier lieu cette irrégularité formelle concernant la procédure d'adoption sans prise en considération de l'avis du Parlement.

Il soulevait ensuite une dizaine de moyens d'annulation, qui reposaient tous sur un préalable : bien que le traité de Rome de 1957 ne dise rien à ce sujet, l'Union européenne doit respecter les droits fondamentaux, notamment ceux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, mais également par d'autres textes de portée internationale, en tant que principes généraux du droit communautaire. Une jurisprudence bien établie de la Cour fonde cette argumentation : dans l'arrêt *Stauder*⁷, elle a estimé que la disposition soumise à son contrôle ne comprenait aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect. Dans son arrêt *Defrenne*⁸, elle a ajouté que le respect des droits fondamentaux de la personne humaine fait partie des principes généraux du droit communautaire dont elle a pour mission d'assurer le respect. Plus généralement, par un arrêt *Nold*⁹, la Cour a précisé que dans le cadre de sa mission d'assurer la sauvegarde des droits fondamentaux, les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire.

5. Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille, « Lettre au président du Parlement et aux autres parlementaires européens », 7 oct. 2003.

6. Le mémoire est disponible sur le site du Gisti [<http://www.gisti.org/doc/actions/2003/regroupement/arg-fr.pdf>].

7. CJCE 12 nov. 1969, *Erich Stauder c. Ville d'Ulm*, Rec. CJCE 419, concl. K. Roemer.

8. CJCE 15 juin 1978, *Gabrielle Defrenne c. Sabena*, aff. 149/77, Rec. CJCE 1365.

9. CJCE 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen und Baustoffgrosshandlung c. Commission*, aff. 4-73, Rec. CJCE 491.

Les dispositions visées par le mémoire préparé par le Gisti se répartissaient autour de deux principaux griefs faits à la directive : d'une part l'acceptation restrictive des notions de « famille » et de « membres de famille » ; d'autre part, en référence aux principes de droit international mentionnés ci-dessus, la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, et des droits des enfants.

C. UNE SOLUTION EN DEMI-TEINTE

Sans entrer dans le détail, on retiendra que sur les dix motifs d'annulation qui lui étaient suggérés, le Parlement en a retenu trois – dont deux portaient sur les limitations apportées au regroupement d'enfants mineurs et le troisième sur le délai d'attente imposé au regroupant – pour la requête qu'il a formée devant la Cour le 22 décembre 2003.

On retiendra aussi que la Cour les a tous écartés. Elle n'a notamment rien trouvé à redire aux possibilités ouvertes par la directive de restreindre les conditions dans lesquelles les enfants mineurs peuvent rejoindre leurs parents installés en Europe, dès lors, dit-elle, que les États membres « restent tenus par la directive d'examiner la demande, dans l'intérêt de l'enfant et dans le souci de favoriser la vie familiale ». Autrement dit, plutôt que de chercher à encadrer, sinon harmoniser, la notion d'intérêt de l'enfant, la Cour prend le risque de laisser les États en donner leur propre interprétation, éventuellement guidée par tel ou tel particularisme national. Elle permet ainsi que la loi allemande soumette les enfants étrangers de plus de 12 ans à un test d'intégration avant de quitter leur pays, ou que la loi autrichienne limite le regroupement familial aux mineurs de 16 ans, au lieu de 18 ans dans les autres pays.

De même que certaines victoires judiciaires laissent parfois un goût amer, certaines défaites ont la vertu d'ouvrir des pistes pour l'avenir. C'est le cas avec la décision de la Cour sur la directive relative au regroupement familial. D'une part, elle a admis le bien-fondé d'une procédure – un recours du Parlement contre la marge nationale d'appréciation laissée aux États – qui, si elle n'a pas abouti en l'espèce, a pu être efficacement utilisée ultérieurement¹⁰. D'autre part, en même temps qu'elle a réaffirmé le principe selon lequel « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect », elle a consacré pour la première fois la portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en 2000, en acceptant – même s'il faut déplorer qu'elle l'ait en l'occurrence jugée conforme – de confronter la validité d'une décision du Conseil aux prescriptions de la Charte : le droit au respect de la vie privée ou familiale (article 7), ou encore les droits de l'enfant (article 24 § 2).

10. La directive n° 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié a été partiellement annulée sur requête en annulation du Parlement européen : CJCE 6 mai 2008, *Parlement c. Conseil*, aff. C-133/06.

Mais l'exemple suivant montre, malheureusement, que ces considérations sur le respect des droits fondamentaux par l'Union sont parfois bien théoriques.

II. LES CHARTERS DE LAMPEDUSA

Par rapport à la stratégie de l'ombre développée pour contester la directive regroupement familial, l'affaire des charters de Lampedusa illustre une méthode plus frontale utilisée par le Gisti pour atteindre la Cour de justice. Il s'agissait cette fois-ci de lui faire juger que les autorités italiennes avaient violé le droit communautaire en expulsant, sans avoir procédé à un examen individuel de leur situation, plusieurs centaines de migrants arrivés sur leurs côtes par la mer.

A. DES EXPULSIONS SPECTACULAIRES

Au cours de la première semaine d'octobre 2004, plus de 1 000 personnes arrivées, à bord d'embarcations précaires, jusqu'à l'île de Lampedusa, au sud de la Sicile, étaient venues grossir le nombre de candidats à l'immigration et de demandeurs d'asile déjà détenus dans le « centre de premier accueil » ouvert par les autorités italiennes sur cette île. En l'espace d'à peine une semaine, un pont aérien organisé par avions spéciaux à destination de la Libye permettait l'expulsion d'un peu plus d'un millier d'entre eux. De nombreux éléments laissent penser que ces expulsions – qui avaient été largement commentées dans la presse européenne – s'étaient déroulées dans des conditions ne permettant pas le respect de plusieurs prescriptions du droit international, notamment sur les fondements suivants :

– *Traitements inhumains et dégradants.* D'après les témoignages des rares personnes ayant pu accéder au centre pendant et juste après les opérations de refoulement, les conditions de détention étaient caractérisées par la surpopulation (plus de 1 000 personnes dans un centre prévu pour en accueillir moins de 200), des conditions d'hygiène défectueuses, une infrastructure inadaptée aux nécessités minimales de la vie quotidienne (les personnes étant obligées de dormir par terre, sans toit, sans drap ni couverture), l'usage de méthodes coercitives (« menottes » en matière plastique), l'impossibilité de communiquer avec le monde extérieur (problème de langue, absence de cabine téléphonique), l'insécurité juridique du fait de l'absence d'informations sur le sort immédiat des personnes détenues et de la peur du refoulement, etc.

– *Expulsions collectives.* Bien que les autorités italiennes aient à plusieurs reprises affirmé qu'il avait été procédé à un examen individuel de la situation de chaque personne accueillie pendant la période incriminée au centre de Lampedusa et que chacune d'entre elles avait été identifiée, les circonstances de leur séjour au centre, telles qu'elles ont été rapportées par les témoins, et surtout l'extrême rapidité avec

laquelle le renvoi d'un grand nombre d'entre elles a été organisé rendaient cette thèse difficilement crédible. Il semble en fait que la principale méthode d'identification se soit en réalité limitée à un « tri » hâtif des arrivants, effectué sur la base de leur origine supposée et des indications parfois données par deux personnes désignées comme des interprètes.

– *Violation du principe de non-refoulement.* Cette méthode extrêmement sommaire d'« identification » des étrangers arrivés à Lampedusa a des conséquences directes au regard du principe de non-refoulement posé par la convention de Genève sur les réfugiés de 1951. Le fait que les représentants du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés dépêchés sur place n'aient pu avoir accès aux lieux qu'après le départ de la plupart des demandeurs d'asile potentiels renforçait le soupçon de violation de ce principe.

– *Refoulement vers un État ne présentant pas les garanties minimales de protection des individus.* En choisissant d'expulser collectivement des étrangers vers la Libye, pays qui n'est pas signataire de la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, l'Italie avait pris le risque de passer outre les prescriptions tant de ce texte, qui l'engage comme il engage tous les États membres de l'Union européenne, que de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'ensemble des textes internationaux de défense des droits de l'homme. En effet, ainsi qu'en attestent de très nombreux rapports d'ONG et d'organisations internationales, la Libye est notamment connue pour s'être rendue responsable de violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales (rafles, enfermement dans des camps de rétention dans des conditions difficilement supportables, sévices corporels, expulsions collectives, etc.).

B. UNE STRATÉGIE OFFENSIVE

Particulièrement sensibilisé à la problématique de la détention abusive et des expulsions collectives d'étrangers qui l'a amené, avec des partenaires européens, à créer en 2003 le réseau Migreurop¹¹, le Gisti s'est trouvé confronté à plusieurs reprises à l'impossibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour faire condamner ce type de violations de droits pourtant garantis par la Convention. L'ouverture d'une procédure étant liée au dépôt d'une plainte individuelle par les victimes, les circonstances des expulsions interdisent le plus souvent que celles-ci soient identifiées et en mesure d'entamer une procédure dans le temps imparti.

C'est pourquoi le Gisti cherchait, pour contourner cette difficulté, le moyen de placer l'Union européenne devant ses responsabilités en cas de violation notoire des droits fondamentaux par un des États membres, non par le biais de plaintes individuelles, mais au nom du respect par les États des principes qu'elle prétend défendre. Les expulsions de Lampedusa lui en donnaient l'occasion.

11. Sur ce réseau, v. *supra*, note *.

Le raisonnement rejoint celui adopté dans le cas de la directive regroupement familial, mais le mode opératoire est différent : cette fois-ci le Gisti, avec neuf autres associations membres du réseau Migreurop, a saisi au mois de février 2005 la Commission européenne. Sur la base d'un dossier très documenté, il était demandé à celle-ci, en sa qualité de gardienne des traités, d'engager une action en manquement sur le fondement de l'article 226 TCE contre l'Italie, coupable de violations manifestes de principes fondamentaux qui engagent l'Union européenne, tels que la protection contre les traitements inhumains ou dégradants, la prohibition des expulsions collectives, ou encore le principe de non-refoulement pour les demandeurs d'asile¹².

C. FIN DE NON-RECEVOIR

Loin de contester les faits, la Commission, dans sa réponse aux associations, s'est toutefois déclarée incompétente. D'une part, s'agissant des conditions de détention des demandeurs d'asile, elle a fait valoir que le délai de transposition de la directive de 2003 relative à l'accueil des demandeurs d'asile¹³ n'étant pas atteint à la date des faits, les États membres n'étaient pas encore tenus de s'y conformer. Ensuite, s'agissant du respect des procédures d'asile, elle a considéré qu'en l'absence d'instrument communautaire en la matière (la directive n° 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié n'était pas encore adoptée), c'est la législation nationale des États membres qui s'appliquait. Enfin, elle a estimé que « selon les dispositions du TCE et du TUE » elle ne disposait pas d'« une compétence générale en ce qui concerne les droits fondamentaux », pour conclure que « la compétence pour déterminer si les autorités italiennes n'ont pas respecté leurs obligations internationales et plus particulièrement les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme dans leur traitement des demandes d'asile, relève du juge national ». Une façon de botter en touche, sans répondre aux questions de fond qui étaient posées et sans se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir une procédure en manquement. À la même époque, pourtant, et alors que les autorités italiennes avaient relancé une vague d'expulsions collectives, le Parlement européen condamnait fermement le gouvernement italien et invitait lui aussi « la Commission, en tant que gardienne des traités, à faire cesser les expulsions collectives¹⁴ ».

12. Lettre à José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, 20 févr. 2005, [[http://209.85.229.132/search?q=cache:6YiHp0AMGis\]:www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/plainte20-01-2005.pdf+plainte+commission+gisti+lampedusa&hl=fr&ct=clnk&cd=4&gl=fr&lr=lang_fr](http://209.85.229.132/search?q=cache:6YiHp0AMGis]:www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/plainte20-01-2005.pdf+plainte+commission+gisti+lampedusa&hl=fr&ct=clnk&cd=4&gl=fr&lr=lang_fr)]. Le texte de la saisine est reproduit *infra*, p. 178.

13. Dir. n° 2003/9/CE relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

14. Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avr. 2005 [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR>].

Le Gisti ne pouvait s'en tenir à la fin de non-recevoir opposée par la Commission européenne aux associations. Resté seul dans la procédure, il décidait de faire constater par le juge européen que la Commission avait commis une erreur de droit en refusant de se déclarer compétente pour examiner la plainte dont elle avait été saisie. Une erreur lourde de conséquences, comme le Gisti l'expliquait dans un communiqué du 14 juin : « Les autorités italiennes ont délibérément violé certaines directives qui s'imposaient à elles, et des principes généraux du droit dont la CJCE a répété à plusieurs reprises qu'ils font partie de l'acquis communautaire. En alléguant son incompétence, la Commission cautionne, de fait, la politique de refoulement des *boat people* organisée par le gouvernement italien. Cette stratégie d'évitement est lourde de conséquences, à l'heure où, sur fond de coopération avec la Libye en matière de "lutte contre l'immigration illégale", certains gouvernements veulent cantonner les réfugiés dans des camps aux marges de l'Europe, en attendant qu'il soit statué sur leur sort¹⁵ ». C'est qu'à l'époque plusieurs responsables européens, notamment Tony Blair au Royaume-Uni, plaidaient pour un traitement externalisé des demandes d'asile, dans des camps de transit installés sur le territoire de pays tiers.

D. APRÈS L'INCOMPÉTENCE, L'IRRECEVABILITÉ

Dans sa requête devant le Tribunal de première instance des Communautés (TPICE), le Gisti précisait bien que son action ne tendait pas à remettre en cause l'appréciation portée par la Commission sur l'opportunité d'engager une action en manquement, mais à voir constater *l'erreur de droit* qu'elle avait commise en s'estimant incompétente pour examiner la plainte.

Et il démontrait abondamment cette erreur de droit, rappelant en conclusion, pour contester l'argument soulevé par la Commission pour justifier son incompétence, qu'il existe « un corpus jurisprudentiel et textuel en vertu duquel les États doivent respecter les droits fondamentaux lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit communautaire, ce qui fonde la compétence de la Commission à surveiller ce respect¹⁶ ».

Las... La requête n'en a pas moins été jugée irrecevable, aux termes d'une ordonnance lapidaire s'appuyant sur la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle « les particuliers ne sont pas recevables à attaquer un refus de la Commission d'engager une procédure en constatation de manquement à l'égard d'un État membre¹⁷ ».

15. « L'Union européenne doit faire respecter les droits fondamentaux. Contre l'inertie de la Commission, le Gisti saisit le Tribunal de Luxembourg », communiqué de presse du Gisti, 14 juin 2005 [<http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/tpi.html>].

16. La requête du Gisti devant le TPICE est en ligne sur son site [http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/tpi_requete&bordereau_2005-05-18.pdf].

17. Ord. TPICE 6 sept. 2005, *Gisti c. Commission*, T-209/05.

Balayés en première instance, les arguments du Gisti le seront aussi devant la Cour de justice qui, saisie d'un pourvoi contre la décision du TPICE, devait estimer, elle aussi, que le Gisti n'avait pas intérêt à agir¹⁸.

*
* *

Si, de la décision rendue par la Cour de justice dans le recours contre la directive relative au regroupement familial, on a pu tirer quelques perspectives encourageantes, tel n'est pas le cas de la procédure « Lampedusa ». De celle-ci on retiendra deux enseignements : d'abord, que lorsque cela arrange la Commission européenne, les droits fondamentaux ne constituent pas un socle commun pour l'Union européenne. Mais surtout, que lorsque des États membres se rendent coupables de violations des droits fondamentaux de ressortissants étrangers, la Communauté européenne en tant que telle n'est en mesure ni de mettre fin aux agissements fautifs, ni même de les sanctionner *a posteriori*.

Une impunité particulièrement inquiétante dans un contexte où le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, clef de voûte de la politique migratoire de l'Union européenne, est régulièrement à l'origine de « bavures » dont sont victimes les exilés qui tentent de rejoindre l'Europe.

18. Ord. CJCE 6 avr. 2006, *Gisti c. Commission*, C-408/05 P. L'ordonnance de la Cour est reproduite *infra*, p. 184.

