**I - Auteur :**

**Evangelia (Lilian) Tsourdi** est la coordinatrice du Master en **droit européen** de la Faculté de droit, membre du Conseil exécutif du centre interfacultaire MACIMIDE (Maastricht Centre for Citizenship, Migration and Development) et membre du Centre de droit européen de Maastricht. Elle est détentrice d’une licence en droit à l'université nationale et capodistrienne d'Athènes et titulaire de maîtrises en droit international des droits de l'homme (université d'Essex) et en droit international public. Elle a également obtenu un doctorat à la Faculté de droit et à l'Institut d'études européennes de l'ULB en 2016 et est avocate au bureau d’Athènes.

Elle est à l’origine de plus de 60 publications scientifiques dans lesquels utilise une **approche pluridisciplinaire** où elle associe l'**analyse juridique** à des **théories de science politique** et à des méthodes de recherches qualitatives empiriques. Ses recherches se situent ainsi à l'intersection du droit de l'UE, du droit international public et de la politique publique. Elle étudie ainsi notamment la **politique d'asile de l'UE** d'un point de vue combiné du droit constitutionnel et administratif de l'UE, ainsi que des théories de gouvernance des politiques publiques.

La majorité de ses travaux mettent l’accent sur les droits de l'homme**, l'asile et la migration** à l’échelle de l’Union européenne. Plusieurs se concentrent sur des éléments spécifiques de la gouvernance **administrative de l’asile**. Elle a notamment analysé les **adaptations initiées par la « crise migratoire »** de l’Union européenne de 2015 que sont la mise en œuvre conjointe par le biais des agences de l’Union ainsi que l’apparition de formes plus importantes de financement de l’UE.

**II - Résumé**

Au cours de l’article « Beyond the ‘migration crisis’: the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies» l’auteur cherche à porter un regard critique sur **le rôle des agences** de l'Union européenne dans la **gouvernance administrative** des politiques d’asile afin de comprendre comment sont mises en oeuvre ces politiques. En effet, selon Tsourdi, la **vision initiale** de mise en œuvre des politique migratoires de l’Union qui s’appuyait sur la théorie du fédéralisme exécutif est désormais **inappropriée**. Cette théorie du fédéralisme exécutif correspondait à l’idée selon laquelle ce sont les exécutifs nationaux qui assument principalement la responsabilité de l'application du droit européen et que la mise en œuvre directe par le niveau européen n’est ainsi possible que dans des cas exceptionnels.

Pour comprendre la mise en œuvre des politiques migratoires européennes, Tsourdi propose ainsi de s’intéresser aux **rôles joués par les agences de l’Union.** Elle met ainsi en avant une hypothèse selon laquelle la **crise migratoire** de 2015 a poussé les agences à jouer un **rôle plus important** dans la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de migration, d'asile et de contrôle des frontières extérieures. Si une telle évolution était déjà en place avant cette **crise**, l’afflux important de réfugiés aurait abouti à une réaction politique **accélérant** ce processus d’ « **agentification** ». Cette mise en avant des agences permettrait ainsi de résoudre deux avancées : surmonter le fossé de mise en œuvre des politiques et renforcer la solidarité inter-états.

Afin de démontrer cette nouvelle importance des agences, Tsourdi commence dans un premier temps à analyser les **nouveaux pouvoirs** qui ont été donnés à Frontex et à l’EASO depuis la crise en montrant que ces agences ont désormais un rôle qui **dépasse** largement le **simple soutien**. Elle explique cependant que si l’évolution est similaire, elle s’est faite de deux manières distinctes : ***de jure*** pour Frontex et ***de facto*** pour l’EASO. En effet le mandat de frontex à été modifiée à plusieurs reprises en 2007, 2011, 2016 et 2019. C’est donc une **évolution juridique** qui a permis à Frontex de jouer un plus grand rôle de la mise en œuvre des politiques migratoires. A l’inverse, lors de la rédaction du texte, l’EASO n’avait pas encore vu son mandat évoluer afin de devenir l’Agence de l’Union européenne pour l’asile (AUEA). Pour Tsourdi la place qu’à désormais l’AUEA dans la gouvernance administrative des politiques d’asile et migratoire s’est faite au fil du temps et au travers des **pratiques** de l’agence.

L’auteur distingue **trois évolutions** majeures pour ces deux agences : la mise en œuvre conjointe, l’apparition de fonctions de surveillance ainsi que des fonctions permettant aux agences d’orienter la mise en œuvre des politiques.

1. Pour ce qui est de la **mise en œuvre conjointe**, c'est-à-dire le fait que les agents ou les experts déployés travaillent aux côtés des autorités nationales, l’auteur prend pour exemple l’EASO. Elle montre ainsi qu’à la suite de la crise, les experts de l'agence se sont **éloignés** de la simple consultation. Les experts déployés peuvent désormais réaliser des entretiens de recevabilité et ils **soumettent des avis** aux autorités nationales.
2. Pour ce qui est de l’arrivée de **fonctions de surveillance**, elles se voient parfaitement avec Frontex puisque son mandat met en avance l’existence d’officiers de liaison dont le but est de **surveiller la gestion des frontières** extérieures au sein des Etats.
3. Enfin les **fonctions d'orientations** de la mise en œuvre des politiques d’asiles et de migrations sont plus difficiles à percevoir mais sont tout de même visibles dans le cas de Frontex. En effet, si les États membres établissent leurs propres stratégies nationales ces dernières **doivent être conformes** à la **stratégie** technique et opérationnelle de l’agence.

**La seconde partie** du texte est **dédiée aux les enjeux et défis** qu’une telle évolution du paysage administratif pose. L’auteur en distingue trois. Tout d’abord, l’apparition d’une mise en œuvre conjointe et de fonctions de surveillance amène les agences **à jouer un double rôle**, parfois **contradictoire** : mettre en œuvre conjointement tout en supervisant simultanément la mise en œuvre de ces politiques.

De plus, la mise en avant de ces agences pose la **question de la protection des droits fondamentaux** des migrants. En effet, si les agences sont responsables en pratique politiquement, juridiquement, socialement et économiquement, nombreuses procédures sont en réalité trop obscures pour assurer une protection des droits fondamentaux.

Enfin, l'importance donnée aux agences devrait arriver avec une **indépendance** mais l’auteure montre qu’en pratique l’EASO et Frontex restent **très dépendantes** des Etats membres et des institutions européennes.

Selon l’auteur, on assiste donc depuis une dizaine d’années à **une institutionnalisation** de la coopération pratique qui entraîne des **changements significatifs** dans les modes de mise en œuvre des politiques d'asile et de contrôle des frontières extérieures de l'UE. Ces changements ont été **accélérés** par la crise de 2015 et démontrent que la gestion des frontières extérieures et la fourniture d'asile sont désormais perçues comme des **biens publics régionaux** qui bénéficient à tous les États membres.

**III - Méthodologie**

Afin de réaliser sa démonstration, l’auteur s’appuie **principalement sur des textes juridiques**. Elle utilise ainsi régulièrement les réglementations de Frontex et de l’EASO et les comparent avec des versions précédentes, ou bien avec des propositions de la Commission.

Ceci est particulièrement vrai pour le cas de l’EASO. Effectivement, Tsourdi s’efforce parfois de détailler précisément des changements proposés par la Commission vis-à-vis de la futur (à l’époque) agence de l’Union européenne pour l’asile. Elle s’appuie également sur l’accord provisoire trouvé entre le Conseil et le Parlement pour l’AUEA.

Cette analyse précise des textes juridiques permet ainsi à l’auteur de démontrer **l’apparition progressive** dans les textes de **nouvelles fonctions** pour les agences, que cela soit la mise en œuvre conjointe, le potentiel d’orientation ou bien les pouvoirs de surveillance. Dans le cas de Frontex par exemple, Tsourdi démontre que l’apparition d’un potentiel d'orientation de la mise en œuvre des politiques est visible à partir de la version de 2016 du règlement de l’agence. Ce dernier prévoit alors l'adoption d'une "stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée des frontières européennes"

Si la méthodologie principale de l’auteur consiste à étudier des textes juridiques, l’auteur les met aussi parfois en **résonance avec des concepts théoriques**. Elle mobilise ainsi le concept de bien public **régional** et de bien public **mondial** pour comprendre l’évolution des agences européennes. L’auteur cite notamment Suhrke qui conçoit la protection des réfugiés comme un bien public mondial. Un bien public mondial est ainsi un bien dont les avantages, une fois fournis, ne peuvent être exclus des autres membres de la communauté internationale et ne diminuent pas lorsqu’on en bénéficie.

**IV - Points notables**

Si cet article **manque de données empiriques** en général, l’étude des différents textes juridiques des agences permet bien de montrer l’évolution du rôle joué par les agences européennes dans la mise en œuvre des politiques d’asile et migratoire. Certains **exemples concrets** viennent alors appuyer cette vision. C’est notamment le cas lorsque l’auteur s’attarde sur la volonté de Frontex d'augmenter son personnel opérationnel à 3 000 d'ici 2027, tandis que le nombre de personnel fourni par les États membres pour des détachements de longue durée devrait atteindre 1 500 d'ici 2027. L’utilisation de chiffres précis, tirés de la réglementation de 2019 permet ainsi de démontrer une implication structurelle dans la mise en œuvre des politiques.

De plus, cet article se démarque par son utilisation du **concept de crise**. El Qadim affirme que l’une des caractéristiques les plus marquantes des politiques européennes d’asile est la centralité de la notion de « crise ». Le concept de crise est ainsi régulièrement utilisé dans les articles scientifiques portant sur le sujet. Dans ce cas, ce concept est introduit dès le départ puis utilisé au cours de la démonstration pour comprendre l’évolution du rôle des agences dans la gouvernance administrative des politiques d’asile.

L’utilisation de ce concept est pertinente puisque l'auteur précise que la crise de 2015 **n’explique pas toutes les évolutions** des agences. Elle montre surtout que cette dernière a favorisé **l’accélération** de ces changements, en particulier dans le cas de l’EASO. De plus l’auteur utilise ce concept en précisant bien à quoi cette idée de crise **renvoie**. En effet, cette crise a été qualifiée de « crise migratoire » puisque les États membres ont détecté 1,82 million de franchissements irréguliers de frontières en 2015, notamment sur la route dite de la Méditerranée orientale. L’auteur montre cependant que les conséquences des arrivées massives étaient plutôt dues à une **crise de gouvernance** révélant des faiblesses dans la conception de mise en œuvre de ces politiques et des divergences politiques entre les États membres sur la question de la migration. C’est donc plutôt cette crise de la gouvernance qui a submergé l'UE et **déclenché** plusieurs **réactions politiques et juridiques** au niveau national et européen.

Enfin, et même s’il apporte également quelques problèmes, la **distinction** faite entre l’évolution ***de jure*** de Frontex et celle ***de facto*** de l’EASO est intéressante. Il s’agit d’une distinction typique des études juridiques et son utilisation dans cet article permet de bien montrer plusieurs manières par lesquelles une même évolution peut avoir lieu.

**V - Conclusion :**

Si ce texte permet de percevoir parfaitement l’évolution du rôle des agences européennes dans la mise en œuvre des politiques d’asile, le **manque de données empiriques** concrètes permettant d’expliquer et de constater cette évolution est dommageable. En effet, au cours du texte, l’auteur s'appuie uniquement sur une étude de texte juridique parfois associées à des théories de science politique ou de droit.

Ce problème est particulièrement visible lorsque l’auteur étudie l’idée selon laquelle l’**évolution du rôle l’EASO** s’est majoritairement fait ***de facto***. Il est parfois difficile de comprendre cette évolution *de facto* puisque l'auteur mobilise uniquement des textes juridiques pour démontrer son point. Par exemple, si l’utilisation de la proposition de la commission de 2016 pour l’Agence de l’Union européenne pour l’asile vient démontrer une évolution, il est parfois compliqué de comprendre en quoi elle vient **traduire une évolution** s’étant déjà produite dans les faits.

De même s'intéresser uniquement aux textes juridiques vient **passer sous silence** de nombreux mécanismes et **relations** pouvant être à l’origine d’évolutions importantes. Effectivement, l’UE fonctionne au travers de nombreux **échanges informels** qui ne sont pas visibles à travers une étude des régulations. S’attarder plus précisément sur les relations entre les membres des agences et des institutions aurait ainsi pu être intéressant.

Enfin, si l'auteur s’attarde sur le fait que la crise à accélérer l’évolution du rôle des agences, elle explique finalement peu ce qui est à l’**origine** même du changement. Il convient alors de se tourner vers d’autres auteurs expliquant **pourquoi** les agences européennes sont parfois **privilégiées** dans la mise en œuvre de politique européenne comme le font par exemple Blauberger et Rittberger. Ces derniers expliquent que pour eux, l'apparition d’agences européennes est possible uniquement si cela constitue la manière la plus efficace d'atteindre les objectifs convenus.