



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

3.8.2010

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur sur la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats membres

Partie 2

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Sylvie Guillaume

Garanties accordées aux mineurs non accompagnés (article 21)

Le rapporteur constate avec satisfaction que la refonte proposée par la Commission renforce considérablement les garanties procédurales accordées aux mineurs non accompagnés, auxquels ne peuvent désormais plus s'appliquer les procédures accélérées, ni les procédures à la frontière, ni celles basées sur la notion de demande infondée ou de pays tiers sûr.

Il est toutefois regrettable que la refonte maintienne des restrictions à la désignation d'un représentant, notamment lorsqu'il est vraisemblable que le mineur atteindra sa majorité avant qu'une décision soit prise en premier ressort, ou lorsqu'il est marié ou l'a été¹. Dans ce dernier cas, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur le fait que l'âge nubile peut être très bas dans certains pays, et que le mariage est donc sans rapport avec le degré de maturité ou d'autonomie du mineur. En outre, des mineurs mariés peuvent avoir à exposer des faits complexes et délicats, liés éventuellement à des violences ou mariages forcés, pour lesquels l'aide d'un représentant est particulièrement nécessaire. Il s'agirait donc en toute hypothèse de supprimer cette dernière restriction à la désignation d'un représentant légal.

Les procédures (article 27)

Dans sa proposition révisée, la Commission propose de fixer une durée maximale de 6 mois pour le traitement de la demande en première instance, ce qui est cohérent avec la proposition sur les conditions d'accueil qui garantit aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail dans un délai semblable à compter de la date de dépôt de la demande.

Votre rapporteur soutient cette proposition car elle tend à rationaliser la procédure d'examen en imposant un délai raisonnable, permet de poursuivre un objectif d'harmonisation mettant fin à des situations très disparates, d'éviter des situations humaines difficiles, avec un accès plus rapide à la protection pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale et réduit les frais d'accueil pour les personnes qui ne peuvent à l'inverse en bénéficier.

Dans les cas où les demandes ne peuvent être examinées dans le délai prescrit, s'il est essentiel de permettre aux Etats-membres d'agir avec souplesse, un meilleur encadrement des cas pour lesquels un rallongement de l'examen de la demande s'avère nécessaire devrait être envisagé, notamment en précisant à l'article 27.3 des critères d'appréciation permettant de définir des "questions factuelles et juridiques complexes".

La proposition révisée supprime également la plupart des motifs pour recourir à une procédure accélérée (article 27.6) ce qui va dans le sens d'une plus grande convergence de pratiques actuellement disparates et d'un meilleur accès aux garanties procédurales. L'étude du HCR montre en effet à quel point les procédures accélérées limitent dans la plupart des cas les garanties procédurales accordées aux demandeurs.

Votre rapporteur émet toutefois certaines réserves quant à la possibilité de recourir à cette procédure accélérée pour les demandeurs originaires de pays d'origine sûr, (cf. plus loin). Si une demande doit être traitée en procédure accélérée, cela doit s'expliquer uniquement pour des motifs liés au contenu de sa demande. Par ailleurs, l'application des procédures accélérées ne peut en aucun cas dépendre d'un jugement de valeur ("mauvaise foi", art.27.6.d) et servir à sanctionner en quelque sorte un manque de coopération du demandeur. Encore une fois, la question essentielle est de savoir si une personne risque d'être persécutée dans son pays d'origine en cas de retour et non pas de porter un jugement

¹ Article 21, paragraphe 2, lettres a) et b). Voir sur ce point le commentaire du HCR sur la directive "procédures" p. 27.

de valeur sur le comportement de ce demandeur.

Les différentes notions de pays tiers sûr, pays d'origine sûr et pays tiers européen sûr

Votre rapporteur soutient tout d'abord la suppression de l'article sur l'établissement d'une liste commune minimale de **pays d'origine sûrs** (ex-art. 29) puisqu'il s'agit de prendre acte de l'échec répété des Etats Membres à se mettre d'accord sur une liste commune minimale. Outre les tensions qu'une telle liste pourrait occasionner dans les relations internationales, cette modification tient compte de manière pragmatique de l'arrêt de la CJCE du 6 mai 2008 selon lequel la procédure de codécision devrait s'appliquer lors de l'adoption et/ou la modification de toute liste commune. Est également supprimée la possibilité pour les Etats Membres de désigner une partie d'un territoire comme sûr ou un groupe particulier de personnes dans ce pays. Un meilleur encadrement du processus de désignation des pays d'origine sûrs est prévu au niveau national, les Etats Membres veillant à ce que la situation dans les pays désignés comme tels fasse l'objet d'un « examen régulier ».

La pratique montre cependant que les Etats-membres font une utilisation très hétérogène de la notion de pays d'origine sûrs. Il paraît donc surprenant que, dans le cadre de la révision d'un texte visant l'établissement de "normes communes", une telle notion soit maintenue. En outre il est peu probable que les propositions avancées permettent véritablement de réduire les divergences d'interprétation et d'application qui sont faites de ce concept, qui mériterait d'être encore mieux encadré, à défaut de pouvoir être supprimé. Cet encadrement pourrait inclure une obligation faite aux Etats de motiver leurs décisions lorsqu'un pays est désigné comme sûr au regard des informations disponibles sur ce pays et des sources consultées, ou encore l'exigence d'un rapport de suivi écrit qui viendrait, entre autres, justifier le maintien des pays concernés par cette catégorie.

S'agissant de la **notion de pays tiers sûr** (art. 32), la proposition révisée prévoit que le demandeur puisse contester l'existence d'un lien entre lui-même et le pays tiers sûr, les Etats-membres ayant l'obligation de démontrer qu'il existe un lien entre le demandeur et ce pays, ce qui va dans le bon sens. Or l'étude du HCR a montré que ce concept n'était parfois même pas défini dans le droit national et qu'il reste peu ou pas appliqué, ce qui interroge sur la légitimité du maintien d'un tel concept. Par ailleurs, les critères prévus pour établir une liste de pays sont trop vagues et mériteraient d'être précisés pour pouvoir considérer un pays tiers comme sûr, comme : la ratification de la Convention de Genève ou d'autres traités relatifs au respect des droits humains ; l'accès à une procédure d'asile juste et effective ; l'assurance que le pays tiers réadmettra le demandeur sur son territoire et lui permettra de solliciter l'asile ; l'accès à un recours effectif à toute décision d'éloignement.

Enfin, le texte révisé prévoit qu'un Etat Membre peut prévoir qu'aucun examen ou aucun examen complet de la demande d'asile n'a lieu s'il est établi que le demandeur est entré illégalement sur son territoire depuis un **pays tiers européen sûr**. Les critères d'appréciation d'un pays comme pays tiers européen sûr paraissent très, voire trop, généraux (cf. article 38.2(a) à (c)) : ratification de la Convention de Genève sans aucune limitation géographique ; procédure d'asile prévue par la loi ; et ratification de la CEDH (notamment respect des normes relatives au recours effectif). *Votre rapporteur s'interroge sur l'intérêt de prévoir le maintien d'une telle notion dans la mesure où elle ne trouve aucune application en pratique. Par ailleurs un demandeur devrait toujours avoir la possibilité de pouvoir contester pour lui-même l'application d'un tel concept.*

La notion de "demandes ultérieures" (article 35)

Si les demandes ultérieures sont souvent considérées par les Etats Membres comme un moyen pour les demandeurs d'abuser les systèmes nationaux, il est clair que la part croissante de ces demandes est révélatrice également d'un échec des systèmes d'asile à identifier les besoins de protection en première instance. Le projet de refonte indique que les Etats Membres doivent (et pas seulement peuvent) examiner ce type de demandes, en cas de nouvelles déclarations ou éléments, ce qui va dans le sens de garanties renforcées.

En revanche, la demande peut ne pas être examinée lorsque le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de les faire valoir dans la précédente procédure (art. 35.6) ; une grande marge de manœuvre est donc laissée aux Etats Membres dans cette appréciation ; or le refus d'examiner de nouveaux éléments présente de graves risques pour la sécurité de la personne si elle est renvoyée dans un pays où elle est effectivement persécutée, ce qui mérite à cet égard d'être pris en compte.

Les procédures aux frontières (art.37)

Une simplification des dispositions entourant les procédures à la frontière est prévue par la suppression de toutes les possibilités d'application de procédures dérogeant aux principes de base et garanties fondamentales visés au chapitre II.

Votre rapporteur juge cette modification positive, dans la mesure où une procédure aux frontières est rarement la meilleure façon d'examiner une demande d'asile. Toutefois les critères au regard desquels une demande peut être considérée comme irrecevable ne sont pas défini. Il serait par conséquent nécessaire que l'art. 37.1.a) se réfère explicitement à l'article 29 sur les demandes irrecevables. D'autre part, le maintien des personnes aux frontières étant équivalent au placement en rétention, il est nécessaire que ce maintien respecte les garanties définies dans la proposition de la Commission sur la révision de la directive accueil.

Les procédures de recours (art. 41)

Les propositions formulées ici tiennent compte des récents développements de la jurisprudence tant de la CJCE que de la CEDH. Un examen complet des faits comme des points d'ordre juridique est obligatoire (art 41.3), qu'il s'agisse d'une autorité judiciaire ou administrative. Un examen "ex nunc" est prévu, à savoir le fait qu'une Cour devra tenir compte de nouveaux éléments, après une décision de première instance, et ne pas se limiter à examiner la légalité de la décision au moment où elle a été prise ; il s'agit par là de considérer le dépôt de nouvelles demandes avec de nouveaux éléments. Le principe général de l'effet suspensif des recours (art. 41.5) est reconnu, mais il est fait exception à ce principe dans les cas de procédures accélérées et demandes irrecevables (art. 41.6). Dans ces cas, les Cours décident au cas par cas si le demandeur est autorisé à rester sur le territoire de l'Etat Membre. Enfin les Etats Membres doivent fixer un délai pour l'examen de la demande de recours (art. 41.9), ce qui constitue une valeur ajoutée certaine par rapport à la situation présente.

Votre rapporteur accueille favorablement ces développements qui sont en lien avec les développements jurisprudentiels récents sur l'accès à un recours effectif. Elle s'interroge toutefois sur le risque d'alourdissement des procédures dans les cas des procédures accélérées et demandes irrecevables pour lesquelles le juge doit se prononcer sur l'effet suspensif ou non des recours. Enfin, l'absence de recours systématiquement suspensif sur les procédures accélérées est un non-sens dangereux puisque des personnes pourraient être

éloignées alors qu'elles sont susceptibles de se voir reconnaître par l'instance de recours une protection.

4. En guise de conclusion

Au-delà des différentes remarques émises précédemment, votre rapporteur insiste sur le large soutien qu'elle estime nécessaire d'apporter à la proposition de refonte de la Commission.

Si elle est bien consciente des difficultés posées par ce texte au sein du Conseil, elle tient à rappeler aux Etats Membres leur engagement à mettre en œuvre un système commun d'asile à l'horizon 2012 et l'urgence qu'il y a à mettre fin à la "loterie de l'asile". Elle souhaite revenir sur l'argument des coûts, régulièrement mis en avant dans ce débat. Il va sans dire que ces changements procéduraux ont un coût, que la Commission elle-même a, dans son étude d'impact, évalué à 2.857.555 euros pour la première année de mise en œuvre¹. Tout d'abord, ce montant ne revêt qu'un caractère indicatif, en raison notamment de l'impossibilité de prédire l'évolution des flux de demandeurs. Par ailleurs, le but de l'harmonisation des systèmes d'asile étant de réduire les mouvements secondaires, les coûts résultant de l'application du règlement de Dublin, et notamment ceux occasionnés par les transferts devraient, eux, diminuer considérablement. Enfin, une amélioration de la qualité des décisions en première instance devrait réduire le nombre d'appels, qui ont pour effet de doubler à tout le moins le coût de l'examen des demandes, en raison notamment des dépenses qu'occasionne l'accueil des demandeurs.

¹ Pour une ventilation des coûts par catégorie, on se reportera à l'analyse d'impact, point 6.4.1