



A9-0005/2021

20.1.2021

RAPPORT

sur la mise en œuvre de l'article 43 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2020/2047(INI))

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

Rapporteur: Erik Marquardt

SOMMAIRE

	Page
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS.....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	8
INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND.....	19
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND ..	20

EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS

Le présent rapport porte sur l'application des procédures à la frontière par les États membres. L'article 43 de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (directive sur les procédures d'asile) établit les procédures à la frontière comme une possibilité à laquelle les États membres peuvent avoir recours dans le cadre du fonctionnement du régime d'asile européen commun. Lorsqu'une demande d'asile est présentée à la frontière ou dans une zone de transit, les États membres peuvent, sous certaines conditions, examiner la demande dans ces lieux.

Objet du rapport

L'objectif principal du rapport est de permettre au Parlement de prendre des décisions éclairées et fondées sur des données probantes lors des négociations à venir sur le pacte sur la migration et l'asile, dans le cadre duquel les procédures à la frontière jouent un rôle crucial. Les procédures à la frontière jouent un rôle essentiel dans la proposition relative au pacte. Or, la Commission n'a jamais fait l'effort d'évaluer leur mise en œuvre, de déterminer si leurs objectifs sont atteints et d'établir les conclusions à tirer pour une nouvelle législation.

Les rapports de mise en œuvre constituent un élément essentiel du programme de la Commission pour une meilleure réglementation, qui vise à concevoir et à évaluer les politiques de l'Union de manière à ce qu'elles atteignent leurs objectifs de la façon la plus efficace et efficiente possible. Toutefois, la Commission n'a pas publié à ce jour de rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d'asile, manquant ainsi aux obligations d'information qui lui incombent en vertu de l'article 50 de ladite directive. De plus, en 2016, aucune analyse d'impact n'a été réalisée lorsque la Commission a proposé une réforme de cette directive pour la transformer en règlement. Il en va de même pour la proposition de modification récemment publiée (COM(2020) 611 final).

Le présent rapport ne vise ni à remplacer le rapport complet sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d'asile que la Commission aurait dû réaliser, ni à évaluer les incidences des nouvelles propositions de cette dernière. Elle vise plutôt à apporter un éclairage sur la mise en œuvre par les États membres des procédures à la frontière au titre de la directive sur les procédures d'asile ainsi que sur les problèmes et les lacunes existants. Cet état des lieux devrait permettre au Parlement de prendre des décisions éclairées et fondées sur des données probantes lors des négociations à venir sur la proposition de modification de la directive.

Le rapport repose sur l'évaluation de la mise en œuvre publiée par l'EPRS en novembre 2020, qui donne une analyse comparative de l'application de l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile, ainsi qu'une appréciation juridique de la transposition et de l'application de cet article par les États membres. Le projet de rapport initial s'appuie sur les conclusions préliminaires de cette évaluation. Il se peut que le rapporteur dépose des amendements au projet de rapport afin d'adapter le rapport à l'évaluation de la mise en œuvre finale.

Les procédures à la frontière sont mal définies

Dans son évaluation de la mise en œuvre, l'EPRS montre que le concept des procédures à la frontière est mal défini dans la législation de l'Union en matière d'asile. Cela soulève de vives

inquiétudes quant à leur application, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux et les garanties procédurales.

Les procédures à la frontière constituent une exception à la règle juridiquement définie par la directive sur les procédures d'asile selon laquelle les demandeurs d'asile ont le droit de rester sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière ou dans une zone de transit. La directive sur les procédures d'asile limite donc strictement les procédures à la frontière à un nombre exhaustif de cas. Le législateur de l'Union a en outre souhaité une interprétation étroite puisqu'il souligne que, pour autant qu'un demandeur ait exposé des raisons reconnues valables, l'absence de documents à l'entrée ou l'utilisation de documents falsifiés ne devrait pas entraîner en soi un recours automatique à la procédure à la frontière ou à la procédure accélérée (considérant 21 de la directive). Néanmoins, dans la pratique, la directive donne une trop grande marge de manœuvre aux États membres pour un recours «à la carte» aux procédures à la frontière, souvent bien au-delà des limites fixées par la directive.

Certains États membres examinent la recevabilité des demandes d'asile dans le cadre des procédures à la frontière, tandis que d'autres en examinent également le fond. Certains États membres examinent les cas relevant du règlement de Dublin dans le cadre des procédures à la frontière, tandis que d'autres ne le font pas. Certains États membres accordent une protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière, tandis que d'autres autorisent l'entrée des demandeurs lorsqu'ils constatent qu'un demandeur d'asile est susceptible de remplir les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale. En outre, plusieurs États membres appliquent les procédures à la frontière d'une manière beaucoup plus large que ne le prescrit la directive sur les procédures d'asile; certains dirigent même toutes les demandes d'asile introduites à la frontière vers les procédures à la frontière. De plus, certains États membres appliquent les procédures à la frontière sans les qualifier en tant que telles dans le droit national.

La rétention comme règle dans les procédures à la frontière

Les procédures à la frontière reposent souvent sur la fiction juridique de l'absence d'entrée, partant ainsi du principe que la procédure a lieu avant une décision sur le droit d'un demandeur d'entrer sur le territoire d'un État membre ou dans le cadre d'une telle décision. Cela a de graves conséquences pour les demandeurs d'asile. Dans tous les cas analysés par l'EPRS dans son évaluation de la mise en œuvre, les demandeurs d'asile soumis à des procédures à la frontière ont de facto été placés en rétention.

La rétention et la privation de liberté ont de graves répercussions sur les droits fondamentaux d'une personne. C'est pourquoi le droit de l'Union et le droit international relatif aux droits de l'homme établissent des conditions strictes pour la rétention des demandeurs d'asile. L'article 26 de la directive sur les procédures d'asile interdit le placement en rétention de demandeurs au seul motif qu'ils sont des demandeurs. Une liste exhaustive des motifs de placement en rétention et des garanties pour les personnes placées en rétention figurent dans la directive 2013/33/UE (directive relative aux conditions d'accueil).

Or, ces conditions et garanties ne sont généralement pas prises en compte dans les procédures à la frontière. En règle générale, les États membres placent de facto les demandeurs d'asile en rétention, souvent sans examiner le critère de nécessité ou sans fournir d'autres solutions que la rétention. Dans de nombreux cas, les demandeurs d'asile n'ont pas accès aux garanties

applicables aux demandeurs d'asile qui sont placés en rétention dans le cadre de procédures menées à l'intérieur du pays. Plusieurs États membres placent de facto les demandeurs d'asile en rétention, sur la base de la fiction de l'absence d'entrée, sans reconnaître qu'il s'agit là d'une privation de liberté. En conséquence, les demandeurs d'asile placés en rétention dans le cadre d'une telle procédure à la frontière n'ont même pas accès aux garanties procédurales de base telles qu'un contrôle juridictionnel de leur rétention. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les conditions de rétention aux frontières sont souvent inadaptées. En cas d'afflux massif, comme sur les îles grecques, les procédures à la frontière vouent les demandeurs à des conditions inhumaines.

Si les demandeurs d'asile sont de facto placés en rétention aux frontières, la rétention devrait toujours être prescrite par la loi, et les mêmes garanties procédurales devraient être appliquées que pour les demandeurs d'asile placés en rétention dans le cadre de procédures menées à l'intérieur du pays. En tout état de cause, les demandeurs d'asile ne devraient pas être placés en rétention par défaut.

Refus d'entrée

Il y a lieu de donner aux intéressés la possibilité d'introduire une demande d'asile à la frontière. S'il existe des éléments donnant à penser qu'une personne aux frontières extérieures peut souhaiter présenter une demande de protection internationale, les États membres doivent l'informer de la possibilité de le faire et prendre des dispositions en matière d'interprétation afin de faciliter l'accès à la procédure d'asile.

Toutefois, de nombreuses informations font état d'un refus d'entrée ou d'un renvoi forcé dans le cadre de procédures à la frontière, sans que les besoins de protection des intéressés ne soient évalués et sans que leurs demandes d'asile ne soient enregistrées. Cela constitue une violation grave du droit de l'Union et du droit international.

Pour prévenir de telles pratiques illégales et veiller à ce que les États membres respectent le droit de l'Union et le droit international aux frontières extérieures, il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle indépendants. Conformément aux orientations de l'Agence des droits fondamentaux (FRA) sur les contrôles aux frontières, les États membres devraient être tenus d'accorder aux organes de contrôle l'accès aux installations frontalières en vue de garantir la protection effective des droits fondamentaux et la notification systématique des violations. Les États membres devraient également faire en sorte que toutes les allégations donnent lieu à des enquêtes et des sanctions.

Évaluation de la vulnérabilité

Il est inquiétant que les États membres ne disposent pas de mécanismes adéquats permettant d'identifier les personnes ayant des besoins particuliers afin de les exempter de la procédure à la frontière. Dans son évaluation de la mise en œuvre, l'EPRS montre que des mécanismes appropriés et efficaces d'identification des vulnérabilités font défaut dans tous les pays examinés et que plusieurs États membres ne disposent d'aucun mécanisme de ce type. Les personnes présentant des vulnérabilités invisibles, telles que les victimes de torture ou d'abus sexuels, ne sont pratiquement jamais identifiées lors d'une procédure à la frontière. Les garanties procédurales spéciales et le soutien adéquat sont souvent vains dans la pratique en l'absence de mécanismes d'identification appropriés. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les enfants et soulève des questions quant au respect de l'intérêt supérieur

de l'enfant consacré à l'article 24, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est pourquoi les enfants et leurs familles devraient généralement être exemptés des procédures à la frontière.

Garanties procédurales et équité des procédures à la frontière

Dans son évaluation de la mise en œuvre, l'EPRS fait état de problèmes importants liés aux garanties procédurales dans tous les États membres examinés. Les demandeurs doivent être informés de leurs droits et de la procédure d'asile et ils doivent avoir un *accès effectif* aux organisations et personnes qui fournissent des conseils. Or, dans la pratique, cela n'est souvent pas le cas. De nombreux États membres prévoient dans leur législation le droit à une assistance juridique gratuite en première instance des procédures à la frontière, alors qu'ils ne sont pas tenus de le faire. Cependant, la brièveté des délais et la rétention (de facto) empêchent souvent l'accès effectif à l'assistance juridique. Les demandeurs d'asile ne sont pas en mesure de contacter un avocat en raison d'un manque d'outils de communication, les avocats manquent de temps pour préparer le recours ou une audition avec leur client ou les avocats qualifiés font complètement défaut. Les ONG ne peuvent souvent pas combler les lacunes en raison de leur accès limité ou total aux infrastructures aux frontières. L'interprétation est souvent indisponible, de mauvaise qualité ou difficile lorsqu'elle est effectuée par téléphone. De plus, les demandeurs ne sont souvent pas informés systématiquement de la procédure d'asile et de leurs droits.

En raison de la nature même des procédures à la frontière, il est difficile de fournir des garanties procédurales complètes dans la pratique. Leur efficacité est compromise par la combinaison d'une rétention (de facto) et de délais plus courts appliqués dans le cadre des procédures à la frontière. Les États membres fixent généralement des délais très courts de quelques jours seulement pour la procédure de recours, ce qui porte atteinte au droit à un recours effectif, compte tenu de l'accès limité à l'assistance et au monde extérieur. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la directive sur les procédures d'asile ne garantit pas que la procédure de recours aura un effet suspensif.

En ce qui concerne la procédure rapide à la frontière sur les îles grecques, la FRA, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés et le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants ont tous fait part de graves préoccupations concernant les garanties procédurales et les problèmes relatifs aux droits fondamentaux qui semblent presque insurmontables.

Les procédures à la frontière se caractérisent par le dilemme inévitable de la nécessité de garantir une procédure équitable, pour laquelle le temps manque, et de celle de réduire autant que possible la durée de la rétention des demandeurs, le cas échéant. Elles ne contribuent donc pas aux objectifs de la directive sur les procédures d'asile. Par conséquent, les États membres devraient généralement s'abstenir d'appliquer des procédures à la frontière et ne devraient en aucun cas être tenus de les appliquer. Les États membres qui recourent à de telles procédures soit ne peuvent pas garantir une procédure équitable soit enfreignent les droits fondamentaux des demandeurs en les plaçant en rétention pendant de longues périodes. Si elles sont néanmoins appliquées, ces procédures devraient être strictement limitées aux cas moins complexes, par exemple ceux où le demandeur a obtenu une protection internationale dans un autre État (membre) ou ne soulève que des questions non pertinentes pour l'examen d'une procédure d'asile.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de l'article 43 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2020/2047(INI))

Le Parlement européen,

- vu la déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948, et le pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- vu la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant,
- vu la convention européenne des droits de l'homme (CEDH),
- vu la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967, et en particulier le droit au non-refoulement,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 1^{er}, 3, 4, 6, 7, 18, 19, 20 et 47,
- vu le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 19 décembre 2018,
- vu l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale¹ (directive sur les procédures d'asile),
- vu la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme,
- vu la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (directive relative aux conditions d'accueil)²,
- vu l'accord provisoire entre le Parlement et le Conseil du 14 juin 2018 sur la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil,
- vu le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)³,
- vu le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

¹ JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

² JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

³ JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Dublin III)⁴,

- vu la communication de la Commission du 16 avril 2020 intitulée «COVID-19: orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation» (C(2020)2516),
- vu l'évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, réalisée par le service de recherche du Parlement européen (EPRS), de novembre 2020⁵,
- vu l'étude du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) de septembre 2020 intitulée «Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries» (Procédures à la frontière pour les demandes d'asile dans les pays de l'UE+), et la publication de l'EASO publiée en septembre 2019 intitulé «Guide de l'EASO sur la procédure d'asile: normes opérationnelles et indicateurs»,
- vu le rapport annuel 2020 sur les droits fondamentaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA),
- vu l'avis n° 3/2019 de la FRA du 4 mars 2019 intitulé «Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy» (Mise à jour de l'avis de 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux dans les points d'enregistrement mis en place en Grèce et en Italie),
- vu le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) du 8 décembre 2020 intitulé «Migration: Fundamental Rights Challenges at Land Borders» (Migration: les défis en matière de droits fondamentaux aux frontières terrestres),
- vu les principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme,
- vu l'accord interinstitutionnel de 2016 «Mieux légiférer» entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne,
- vu sa résolution du 30 mai 2018 sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»⁶,
- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du 22 mai 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE,
- vu l'article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 1, point e),

⁴ JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

⁵ W. van Ballegooij, K. Eisele, «Asylum procedures at the border, European Implementation Assessment» (Procédures d'asile à la frontière, évaluation de la mise en œuvre européenne), service de recherche du Parlement européen, 2020.

⁶ JO C 76 du 9.3.2020, p. 86.

et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d'autorisation pour l'élaboration de rapports d'initiative,

- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0005/2021),
- A. considérant que la présente résolution vise à fournir aux colégislateurs des informations fondées sur des données probantes concernant l'application actuelle des procédures à la frontière en évaluant la mise en œuvre par les États membres de l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile et des dispositions connexes; que la présente résolution ne vise à remplacer ni le rapport complet sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d'asile que la Commission aurait dû réaliser, ni les négociations législatives relatives à la nouvelle proposition modifiée de règlement sur la procédure d'asile;
- B. considérant que les données désagrégées et comparables relatives à la mise en œuvre de l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile ne sont souvent pas collectées ou ne sont pas accessibles au public; que les coûts financiers des procédures à la frontière ne sont pas disponibles; que la privation de liberté peut entraîner des coûts humains importants pour les personnes, en particulier si les centres de rétention aux frontières sont inadéquats ou si les garanties procédurales ne sont pas appliquées ou sont mal appliquées;
- C. considérant que la directive sur les procédures d'asile ne donne pas de définition claire des procédures à la frontière ni ne précise leurs objectifs; que l'article 43, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile permet aux États membres de choisir d'utiliser les procédures à la frontière; que 14 États membres disposent d'une procédure à la frontière et que, parmi eux, trois des États membres examinés par l'EPRS dans son évaluation de la mise en œuvre européenne ont invoqué des motifs qui vont au-delà des motifs fixés par la directive sur les procédures d'asile; que les États membres peuvent prévoir, dans des circonstances bien définies, des procédures d'examen de la recevabilité et/ou au fond à la frontière ou dans une zone de transit; que la majorité des États membres évaluent également l'applicabilité du système de Dublin à la frontière ou dans les zones de transit; que les procédures à la frontière ne représentent qu'un pourcentage négligeable par rapport à la charge totale de travail des autorités responsables de la détermination, à l'exception des autorités grecques, qui traitent plus de 50 % des demandes dans le cadre d'une procédure accélérée établie à la suite de la déclaration UE-Turquie;
- D. considérant que l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile ne précise pas explicitement à quelles frontières les États membres peuvent recourir aux procédures à la frontière; que, selon l'évaluation de la mise en œuvre européenne réalisée par l'EPRS, le terme «frontière» figurant dans ledit article devrait être interprété comme désignant les frontières extérieures de l'Union; que deux États membres appliquent également les procédures en question aux frontières intérieures et placent les demandeurs en rétention dans des postes de police;
- E. considérant que certains États membres placent des demandeurs d'asile en rétention dans le cadre de procédures à la frontière sans disposer d'une base juridique à cet effet dans le droit national; qu'outre des garanties insuffisantes pour les demandeurs, cela

peut également entraîner le refus du droit de visite des députés au Parlement;

- F. considérant que la rétention dans le cadre des procédures à la frontière est soumise aux mêmes règles que la rétention de demandeurs ailleurs sur le territoire d'un État membre; que la directive relative aux conditions d'accueil dispose que les demandeurs ne peuvent être placés en rétention qu'en dernier recours après que toutes les autres mesures, non privatives de liberté, ont été dûment envisagées, et que le placement en rétention doit reposer sur les principes de nécessité et de proportionnalité; que, lorsque le placement en rétention est ordonné par les autorités administratives, les États membres doivent prévoir un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité du placement en rétention d'office et/ou à la demande du demandeur; que, dans le cas des mineurs, dans le cadre juridique actuel, les États membres doivent également tout mettre en œuvre pour les libérer du centre de rétention et les placer dans un lieu d'hébergement adapté aux mineurs;
- G. considérant qu'en dépit de l'augmentation significative des violations présumées des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'Union, les États membres ne sont pas tenus de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant assurant la protection des droits fondamentaux aux frontières extérieures;
- H. considérant que des informations claires et une assistance adéquate devraient être fournies aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides dans le cadre des procédures à la frontière, y compris une assistance juridique et des services d'interprétation, en particulier eu égard à la possibilité de déposer une demande de protection internationale;
- I. considérant que, selon l'évaluation de la mise en œuvre européenne réalisée par l'EPRS, les garanties procédurales prévues dans la directive sur les procédures d'asile, en particulier le droit à l'information, à l'assistance juridique et à l'interprétation, ne sont pas appliquées, ou seulement de manière restrictive, dans la pratique par les États membres examinés dans l'évaluation;
- J. considérant que dans son évaluation de la mise en œuvre européenne, l'EPRS révèle plusieurs cas de non-respect de la directive sur les procédures d'asile; que la Commission n'a engagé des procédures d'infraction qu'à l'encontre de deux États membres;

Observations générales

- 1. constate que la Commission a procédé à des consultations avec les parties prenantes ainsi qu'à des échanges avec le Parlement et les États membres en vue de la préparation du nouveau pacte sur la migration et l'asile; souligne toutefois que, malgré l'obligation légale d'information qui lui incombe et les exigences découlant de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», la Commission n'a jamais présenté de rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d'asile, et qu'en 2016 et en 2020, elle a présenté des propositions de règlement relatif à la procédure d'asile sans fournir d'analyses d'impact; attend de la Commission qu'elle présente ce rapport, qui est attendu depuis 2017;
- 2. réaffirme l'importance d'une approche fondée sur des données probantes permettant d'orienter une élaboration cohérente des politiques;

3. fait observer que le suivi et la collecte des données statistiques sont essentiels pour assurer le respect du droit de l'Union; demande aux États membres de recueillir des données statistiques sur: i) le nombre de demandes examinées dans le cadre de procédures à la frontière et la catégorie des demandeurs concernés; ii) les types de motifs invoqués pour le recours à la procédure à la frontière et leur fréquence; iii) l'issue des procédures à la frontière, tant en première instance qu'en appel, et iv) le nombre et les catégories de personnes qui ne sont pas dirigées vers la procédure à la frontière;

Champ d'application

4. souligne que les procédures à la frontière constituent actuellement une exception à la règle juridiquement définie selon laquelle les demandeurs d'asile ont le droit d'entrer sur le territoire d'un État membre; relève qu'un grand nombre de demandes de protection internationale sont présentées à la frontière ou dans une zone de transit d'un État membre avant qu'il ne soit statué sur l'entrée du demandeur; observe que dans ces cas, les États membres ne peuvent prévoir des procédures à la frontière que dans les cas énumérés exhaustivement à l'article 31, paragraphe 8, et à l'article 33 de la directive sur les procédures d'asile, conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales du chapitre II de ladite directive; constate que la transposition et l'application des procédures aux frontières dans le cadre de la directive sur les procédures d'asile varient d'un État membre à l'autre, ce qui entraîne un manque d'uniformité dans l'Union; prend note que la plupart des États membres n'appliquent des procédures à la frontière que dans un nombre limité de cas et que plusieurs États membres s'abstiennent généralement de recourir aux procédures à la frontière; souligne toutefois que trois des sept États membres examinés par l'EPRS dans son évaluation de la mise en œuvre européenne recourent aux procédures à la frontière au-delà des motifs prévus à l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile, et les invite à s'abstenir de le faire; demande en outre aux États membres de ne pas appliquer de procédure à la frontière aux frontières intérieures;
5. constate que toutes les personnes qui demandent une protection internationale ont intérêt à ce que leurs demandes soient traitées aussi rapidement et efficacement que possible, à condition que toutes les demandes fassent l'objet d'une évaluation individuelle et que les garanties procédurales et les droits accordés aux demandeurs en vertu du droit de l'Union s'appliquent et puissent être exercés efficacement;

Fiction juridique de l'absence d'entrée et placement en rétention

6. rappelle que les procédures à la frontière impliquent l'examen d'une demande d'asile à la frontière ou dans une zone de transit avant qu'une décision ne soit prise sur l'entrée sur le territoire d'un État membre; réaffirme que le refus d'entrée prévu par le code frontières Schengen doit être sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale; relève que les États membres sont donc tenus d'évaluer si un demandeur d'asile a besoin d'une protection;
7. fait observer en outre qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile, les demandeurs doivent être autorisés à rester sur le territoire des États membres, y compris à la frontière ou dans les zones de transit où la demande de

protection internationale a été présentée;

8. relève que le fait qu'un demandeur n'est pas entré légalement sur le territoire de l'État membre alors qu'il y séjourne en réalité est une fiction juridique; souligne que cette fiction juridique n'a une incidence que sur le droit d'entrée et de séjour, mais ne signifie pas que le demandeur ne relève pas de la compétence de l'État membre concerné;
9. souligne que les demandeurs soumis à des procédures à la frontière sont susceptibles d'être placés en rétention pendant l'examen de leur demande d'asile; fait en outre observer que tous les États membres examinés par l'EPRS dans son évaluation de la mise en œuvre européenne placent les demandeurs d'asile en rétention dans le cadre des procédures à la frontière;
10. réaffirme que, conformément à la directive relative aux conditions d'accueil, les États membres ne peuvent pas placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur et que les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles très clairement définies; rappelle son accord provisoire conjoint avec le Conseil sur la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil, qui précise que les États membres ne peuvent placer un demandeur en rétention sur la base de sa nationalité; souligne que la directive relative aux conditions d'accueil dispose que la rétention doit rester une mesure de dernier recours, qu'elle ne doit durer que pendant la période la plus courte possible et uniquement tant que les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive relative aux conditions d'accueil sont applicables, et que les personnes placées en rétention doivent avoir la possibilité de former un recours contre leur privation de liberté; réaffirme que le droit à la liberté énoncé à l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'UE et à l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme s'applique également aux frontières de l'Union; déplore que pratiquement aucune solution de substitution à la rétention n'ait été mise au point et appliquée dans le cadre des procédures à la frontière, et encourage les États membres à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que de telles solutions soient disponibles;
11. est préoccupé par le fait que certains États membres placent les demandeurs d'asile en rétention dans le cadre des procédures à la frontière sans disposer d'une base juridique pertinente pour la rétention au titre des procédures à la frontière dans le droit national, car cela peut donner lieu à des garanties insuffisantes; souligne que si les États membres choisissent de recourir à la rétention, ils devraient fournir une base juridique dans le droit national à cette fin;
12. rappelle que dans les affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, la Cour de justice a statué que même si un demandeur peut quitter une zone de transit en direction d'un pays tiers, cette situation peut être considérée comme une rétention;
13. est profondément préoccupé par les informations faisant état de graves violations des droits de l'homme et de conditions de rétention déplorables dans les zones de transit ou les centres de détention situés près des frontières; exhorte les États membres à garantir des conditions d'accueil dignes dans les installations frontalières, conformément aux normes prévues par la directive relative aux conditions d'accueil; rappelle à cet égard que le traitement des demandeurs placés en rétention devrait respecter pleinement leur dignité humaine;

14. rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait présider à l'application de la directive sur les procédures d'asile par les États membres, conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE et à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant de 1989; relève que le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a précisé que les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées à la migration; réaffirme sa position concernant le règlement sur la procédure d'asile selon laquelle les mineurs ne devraient jamais être placés en rétention dans le cadre des procédures à la frontière, et que ces procédures ne peuvent être utilisées dans le cas de mineurs que s'il existe une solution de substitution à leur rétention; demande aux États membres qui recourent actuellement à la procédure à la frontière dans le cas de mineurs à mettre en place des solutions de substitution à la rétention conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant; demande aux États membres de ne recourir à cette procédure que lorsque de telles solutions non privatives de liberté ont été mises en place;

Refus d'entrée et contrôle

15. met l'accent sur les récentes conclusions de la FRA, en particulier sur le fait que le nombre de cas présumés de violations des droits fondamentaux signalés aux frontières extérieures a considérablement augmenté ces dernières années; note que cela inclut de nombreux cas de refus d'entrée sans enregistrement de la demande d'asile, y compris dans le cadre des procédures à la frontière; réaffirme que les États membres sont tenus d'empêcher le franchissement non autorisé des frontières, et rappelle que cette obligation est sans préjudice des droits des personnes demandant une protection internationale; partage l'avis de la FRA selon lequel la régularité et la gravité de ces cas présumés inspirent de vives inquiétudes en matière de droits fondamentaux; réaffirme que le droit de l'Union et le droit international interdisent le refus automatique d'entrée, le refoulement et les expulsions collectives; souligne en outre qu'en vertu de l'article 8 de la directive sur les procédures d'asile, les États membres sont tenus d'informer les personnes de la possibilité de demander l'asile s'il existe des éléments donnant à penser qu'elles ont besoin d'une protection, et que les personnes auxquelles un refus d'entrée a été opposé doivent avoir accès à un recours effectif conformément au droit de l'Union et à la convention européenne des droits de l'homme; déplore tous les cas où les États membres ne respectent pas les obligations qui leur incombent à cet égard, et les invite à se conformer pleinement à ces obligations; invite la Commission à veiller efficacement au respect de ces obligations par les États membres, notamment en suspendant les paiements de l'Union en cas de manquements graves;
16. estime qu'il importe de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant, et invite les États membres à donner aux organes de contrôle un accès sans entrave aux installations frontalières afin de garantir la protection effective des droits fondamentaux et la notification systématique des violations, conformément aux recommandations formulées par la FRA dans son rapport sur les questions liées aux droits fondamentaux aux frontières terrestres; estime que le contrôle indépendant devrait également vérifier la qualité du processus décisionnel et de ses résultats, ainsi que les conditions de rétention et le respect des garanties procédurales; estime que les institutions nationales indépendantes et compétentes en matière de droits de l'homme, les ONG, les agences de l'Union telles que la FRA et les organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés devraient faire partie des organes de contrôle;

Mineurs non accompagnés et demandeurs vulnérables ayant besoin de garanties procédurales spéciales dans le cadre de la procédure à la frontière

17. relève que l'article 24 de la directive sur les procédures d'asile précise que les États membres évaluent dans un délai raisonnable après la présentation d'une demande de protection internationale si le demandeur nécessite des garanties procédurales spéciales, et qu'ils ne peuvent pas appliquer la procédure à la frontière si de telles garanties ne peuvent être fournies dans ce cadre;
18. souligne que si les États membres ont mis en place des mécanismes pour identifier les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales, ces mécanismes ne sont souvent pas efficaces dans la détection de tels besoins et, lorsqu'ils les identifient, ils n'évaluent souvent que les besoins visibles; relève que l'identification efficace et rapide des demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales demeure un défi; souligne que les personnes vulnérables ont le droit de voir leur besoin de garanties procédurales spéciales évalué et, si des procédures à la frontière sont appliquées à leur égard, de recevoir un soutien adéquat conformément à la législation de l'Union; invite les États membres à veiller à ce que tous les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales soient effectivement identifiés et aient pleinement accès à ces garanties et à un soutien, comme le prévoit la directive relative aux conditions d'accueil; souligne que lorsqu'un soutien adéquat ne peut être fourni dans le cadre de la procédure à la frontière, ou lorsque l'autorité responsable de la détermination estime qu'un demandeur nécessite des garanties procédurales spécifiques avec une attention particulière pour les victimes de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle ou liée au genre, l'autorité responsable de la détermination ne peut pas appliquer, ou doit cesser d'appliquer, ces procédures au demandeur;
19. rappelle que l'article 25, paragraphe 6, point b), de la directive sur les procédures d'asile prévoit un nombre limité de cas permettant aux États membres de traiter les demandes des mineurs non accompagnés dans le cadre d'une procédure à la frontière; souligne que les États membres examinés n'ont pas mis au point de méthodes adéquates d'évaluation de l'âge; invite les États membres à garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et à protéger les enfants, notamment les victimes de traite; rappelle que la directive sur les procédures d'asile donne aux États membres la possibilité d'exempter les mineurs non accompagnés de la procédure à la frontière et de traiter leur demande en conséquence dans le cadre de la procédure d'asile normale; invite les États membres à exempter les mineurs non accompagnés des procédures à la frontière;

Garanties procédurales

20. relève que les procédures à la frontière sont des procédures rapides et rappelle qu'en vertu de l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile, les demandeurs faisant l'objet de procédures à la frontière jouissent des mêmes droits et garanties que ceux applicables aux demandeurs faisant l'objet de procédures ordinaires;
21. met l'accent sur le fait que des problèmes importants concernant l'accès à une assistance juridique et la qualité de celle-ci ont été signalés dans tous les États membres examinés; souligne que l'assistance juridique est essentielle pour garantir des procédures d'asile équitables; recommande que l'assistance juridique gratuite soit

garantie en première instance, dès l'enregistrement de la demande d'asile; demande aux États membres d'assurer l'accès effectif à une assistance juridique dans la pratique et de veiller à ce que suffisamment de conseillers juridiques qualifiés soient disponibles;

22. constate que la directive sur les procédures d'asile offre aux États membres la possibilité de permettre aux ONG d'accéder à la procédure à la frontière pour apporter une aide aux demandeurs; déplore que, dans le cadre des procédures à la frontière, de nombreux États membres ne réglementent pas un tel accès, pour les organisations non gouvernementales spécialisées, dans les installations frontalières, aux points de passage et dans les zones de transit, étant donné que ces organisations peuvent jouer un rôle essentiel dans la garantie des droits procéduraux et juridiques du demandeur et améliorer la qualité des décisions de première instance;
23. souligne que les procédures à la frontière se caractérisent par une combinaison de délais de procédure courts et d'une rétention; estime que des délais de procédure efficaces sont nécessaires pour réduire autant que possible la privation temporaire de la liberté de mouvement des personnes placées en rétention; rappelle que les États membres peuvent instaurer des délais plus courts, mais raisonnables, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif et de l'accès effectif du demandeur aux garanties et principes fondamentaux prévus par la directive sur les procédures d'asile; relève que le délai d'adoption d'une décision dans une procédure à la frontière varie de deux à 28 jours en fonction des États membres, et le délai de recours de deux à sept jours; fait observer que la brièveté des délais peut constituer un défi pour la préparation approfondie de l'entretien ou d'un recours et donc pour l'application équitable de la procédure, surtout si les garanties procédurales consacrées par la directive sur les procédures d'asile ne sont pas effectivement appliquées;
24. réitère l'obligation qui incombe aux États membres de donner aux demandeurs un accès à l'assistance, à la représentation et aux informations sur les procédures, comme le dispose la directive sur les procédures d'asile; souligne la nécessité pour les demandeurs d'avoir accès en temps utile à des informations adéquates et compréhensibles sur les procédures à la frontière et leurs droits et obligations; fait observer qu'il convient d'assurer les services d'un interprète en personne, à tous les stades de la procédure à la frontière; rappelle que les entretiens individuels sont le corollaire de l'obligation des États membres de faire en sorte que les demandeurs aient la possibilité effective de présenter les motifs de leur demande et les éléments clés pour la procédure d'examen, et qu'ils doivent être menés par un personnel dûment formé; souligne que les demandeurs devraient disposer de suffisamment de temps pour se préparer à l'entretien; constate avec inquiétude que les États membres examinés par l'EPRS dans son évaluation de la mise en œuvre européenne ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu de la directive sur les procédures d'asile en ce qui concerne les garanties procédurales dans les procédures à la frontière, et souligne que les difficultés rencontrées par les demandeurs dans l'accès aux garanties procédurales peuvent avoir de graves répercussions sur les droits que leur garantit la charte des droits fondamentaux de l'UE; invite les États membres à mettre en œuvre et à appliquer pleinement les garanties consacrées par la directive sur les procédures d'asile;
25. reconnaît que la directive sur les procédures d'asile laisse à l'appréciation des États membres la question de savoir si les recours ont un effet suspensif automatique; rappelle toutefois que la Cour de justice a reconnu qu'un recours introduit contre une décision de

retour, dont l'exécution peut exposer le ressortissant de pays tiers concerné à un risque sérieux de refoulement, doit revêtir un effet suspensif;

Procédures à la frontière et afflux massif de personnes

26. relève que, conformément à l'article 43, paragraphe 3, de la directive sur les procédures d'asile, en cas d'afflux d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides introduisant une demande de protection internationale à la frontière ou dans une zone de transit, ces procédures peuvent également être appliquées dès lors et aussi longtemps que ces ressortissants de pays tiers ou apatrides sont hébergés normalement dans des endroits situés à proximité de la frontière ou de la zone de transit;
27. rappelle que les garanties prévues au chapitre II de la directive sur les procédures d'asile s'appliquent également en cas d'afflux massif de personnes; estime qu'il est essentiel, à cet égard, de disposer d'effectifs et de ressources suffisants; constate avec inquiétude que dans ces cas, l'application correcte des procédures à la frontière peut être difficile, engendrer un risque de violations des droits fondamentaux et soulever des préoccupations en matière d'efficacité;
28. partage les préoccupations exprimées par la FRA, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés et le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants quant au respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux dans le cadre des procédures à la frontière accélérées qui ont été appliquées dans les centres d'accueil et d'enregistrement grecs; déplore les graves lacunes en matière de droits fondamentaux qui existent dans les centres d'accueil et d'enregistrement européens recensés par la FRA;
29. relève que les agences de l'Union peuvent aider les États membres en cas d'afflux d'un grand nombre de demandeurs d'asile à des points d'entrée frontaliers, afin de garantir une procédure rapide et équitable à l'ensemble des demandeurs; relève en particulier que l'EASO peut apporter un soutien opérationnel à différents stades de la procédure d'asile et que l'agence Frontex peut aider au filtrage, à l'identification et au relevé d'empreintes digitales; relève qu'à ce jour, l'EASO n'a fourni une assistance qu'en Grèce dans le cadre de la procédure à la frontière accélérée pour les îles; fait en outre observer que des améliorations ont été apportées mais que de graves insuffisances persistent, telles qu'une durée moyenne de plusieurs mois pour les procédures à la frontière; espère que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile prévue contribuera à remédier à ces insuffisances;

Application des procédures à la frontière

30. rappelle que l'application des procédures à la frontière reste à la discrétion des États membres; réaffirme que si les États membres appliquent des procédures à la frontière, ils devraient prévoir des conditions garantissant une procédure équitable et adéquate, ainsi qu'une information rapide et claire des demandeurs d'une procédure internationale sur son issue; observe qu'en particulier dans les cas plus complexes, l'efficacité des garanties procédurales, telles que le droit à une assistance juridique, peut être compromise; souligne qu'il convient d'allier efficacité des procédures et garanties procédurales; souligne que lorsqu'une décision ne peut être prise dans un délai de quatre semaines au plus tard, la demande doit être traitée conformément aux autres dispositions

de la directive sur les procédures d'asile; demande aux États membres de respecter pleinement, en droit et dans la pratique, les garanties procédurales prévues dans la directive sur les procédures d'asile;

31. demande aux États membres d'échanger en permanence les bonnes pratiques sur la bonne mise en œuvre des procédures à la frontière en vigueur et également de les partager avec la Commission;
32. demande aux États membres d'évaluer de manière critique si leur capacité opérationnelle actuelle est suffisante pour garantir le respect de leurs obligations dans le cadre des procédures à la frontière; invite les États membres à renforcer la coopération et l'assistance opérationnelles, si nécessaire;
33. demande à la Commission de contrôler efficacement la mise en œuvre de l'article 43 et des dispositions connexes de la directive sur les procédures d'asile et d'agir en cas de non-conformité, notamment en engageant des procédures d'infraction, si nécessaire;

◦
◦ ◦

34. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

Date de l'adoption	12.1.2021
Résultat du vote final	+: 50 -: 11 0: 3
Membres présents au moment du vote final	Magdalena Adamowicz, Malik Azmani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Marcel de Graaff, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoș Tudorache, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Nathalie Loiseau, Sira Rego, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans, Petar Vitanov

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

50	+
PPE	Magdalena ADAMOWICZ, Vladimír BILČÍK, Vasile BLAGA, Ioan-Rareş BOGDAN, Lena DÜPONT, Andrzej HALICKI, Jeroen LENAERS, Lukas MANDL, Nuno MELO, Roberta METSOLA, Emil RADEV, Paulo RANGEL, Ralf SEEKATZ, Tomas TOBÉ, Javier ZARZALEJOS
S&D	Katarina BARLEY, Pietro BARTOLO, Caterina CHINNICI, Maria GRAPINI, Sylvie GUILLAUME, Evin INCIR, Marina KALJURAND, Łukasz KOHUT, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Javier MORENO SÁNCHEZ, Birgit SIPPEL, Petar VITANOV, Bettina VOLLATH, Elena YONCHEVA
Renew	Malik AZMANI, Sophia IN 'T VELD, Fabienne KELLER, Nathalie LOISEAU, Maite PAGAZAURTUNDÚA, Michal ŠIMEČKA, Ramona STRUGARIU, Dragoş TUDORACHE, Hilde VAUTMANS
Verts/ALE	Patrick BREYER, Saskia BRICMONT, Damien CARÊME, Alice KUHNKE, Terry REINTKE, Tineke STRIK
The Left	Clare DALY, Cornelia ERNST, Sira REGO, Miguel URBÁN CRESPO
NI	Laura FERRARA, Martin SONNEBORN

11	-
PPE	Balázs HIDVÉGGHI, Livia JÁRÓKA, Nadine MORANO
ID	Nicolas BAY, Nicolaus FEST, Jean-Paul GARRAUD, Marcel de GRAAFF, Peter KOFOD, Annalisa TARDINO
ECR	Jorge BUXADÉ VILLALBA, Nicola PROCACCINI

3	0
ECR	Joachim Stanisław BRUDZIŃSKI, Assita KANKO, Jadwiga WIŚNIEWSKA

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention