# PARLEMENT EUROPÉEN

*2004* *2009*

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

2.3.2005

# DOCUMENT DE TRAVAIL

sur l'asile: normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié

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

Rapporteur: Wolfgang Kreissl-Dörfler

## I. Contexte

La Commission européenne a présenté sa première proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres dès septembre 2000.
Le 20 septembre 2001, le Parlement européen a adopté le rapport Watson, qui approuvait la proposition de la Commission moyennant 106 amendements. Les négociations au sein du Conseil n'ont pas produit d'accord concernant ce projet et en décembre 2001, le Conseil européen, dans la déclaration de Laeken, demandait à la Commission de présenter une proposition modifiée.

La nouvelle proposition de directive a été présentée le 18 juin 2002. Après près de deux ans de négociations, le Conseil a adopté, le 29 avril 2004, une «approche générale», à propos de laquelle il a décidé de consulter à nouveau le Parlement (19 novembre 2004).
Aux termes de l'article 63, paragraphe 1, point d), la directive est adoptée après une procédure de consultation du Parlement et par un vote à l'unanimité du Conseil. Après l'adoption de cette directive, l'ensemble de la législation dans ce domaine est adoptée par une procédure de codécision et par un vote à la majorité au sein du Conseil.

## II. Aperçu de la proposition

Cette directive est le premier instrument juridiquement contraignant concernant les procédures dans le domaine de l'asile et devait être un progrès essentiel vers un régime d'asile européen commun.

Comme indiqué dans le projet de proposition,

> *«le principal objectif de cette directive est d'introduire un cadre minimal dans la Communauté européenne en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié», au moyen d'un «rapprochement des règles»,*

en mettant en place des conditions identiques minimales dans l'ensemble de l'UE.

La proposition modifiée décrit une nouvelle structure en matière de procédures d'asile dans les États membres et le texte relatif à l'«approche générale» s'écarte d'un nombre considérable de normes minimales initialement proposées par la Commission.
Le texte actuel prévoit un grand nombre d'exceptions et de restrictions substantielles, qui permettraient même à certains États membres de rendre leurs règles procédurales moins exigeantes.
Les «conditions identiques» se réduisent dès lors à un catalogue de pratiques nationales, dont beaucoup ne correspondent pas aux meilleures pratiques internationales. Parmi les différents points controversés lors des négociations au sein du Conseil, citons la définition des «pays d'origine sûrs» et la liste corrélative de ces pays. La solution adoptée par le Conseil revient à «ne pas décider» et à reporter l'adoption d'une liste commune minimale de pays d'origine sûrs jusqu'à l'adoption de la directive.

## III. Position du rapporteur

### 1. Concernant la procédure

Le rapporteur regrette le fait que le Conseil ait conclu un accord politique avant avoir reçu l'avis du Parlement! Si l'on considère les difficultés que le Conseil a rencontrées pour adopter une «approche générale» sur ce thème, il est peu probable qu'il revoie ses positions.
En conséquence, le Parlement n'a pas été invité à exercer ses pleins pouvoirs. Le rapporteur estime dès lors que le Conseil n'a pas respecté le principe de la coopération loyale entre les institutions et considère qu'il y a lieu d'inviter le Conseil à s'abstenir de prendre des décisions avant que le Parlement ait eu l'occasion de donner son avis.

### 2. Concernant l'approche générale

Le rapporteur considère que l'issue des négociations du Conseil est décevante et peu satisfaisante en ce qui concerne un nombre considérable de questions.
Par ailleurs, certains soulèvent de graves questions en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et des principes du droit des réfugiés. Le long et fastidieux processus de préparation de la directive a entraîné une réduction considérable des normes.

Comme le constatait le Parlement en 2001

> «*la première étape visée par la Commission dans l'harmonisation des procédures d'asile est insuffisante dans la forme présentée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas adaptée… la proposition avait pour but de créer une structure juridique claire, accessible et facilement compréhensible; cependant, ce but n'a pas été atteint*».

Ces remarques sont toujours pertinentes en ce qui concerne la nouvelle proposition, telle que modifiée par l'«approche générale» du Conseil. À Cette occasion, le Parlement recommandait «***à la Commission de retirer son texte et de le retravailler de façon exhaustive***».

En mars 2004, une alliance d'ONG[1] a appelé au retrait de la directive, en déclarant:

> «*nous regrettons vivement le fait que les dispositions les plus litigieuses tendent à interdire l'accès aux procédures d'asile des demandeurs d'asile… Nous craignons les effets d'une telle violation du droit international sur la protection des réfugiés dans l'UE et ailleurs ainsi que sur la crédibilité de l'Union dans le débat sur le droit international des réfugiés et des droits de l'homme*».

Le HCR a exprimé ses inquiétudes concernant:

> «*diverses autres pratiques restrictives et sujettes à controverse, actuellement seulement énoncées dans la législation nationale d'un ou deux pays membres mais qui pourraient être adoptées par l'ensemble des 25 pays membres de l'UE*»[1].

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, le Conseil quaker pour les affaires européennes, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, la Commission des Églises auprès des migrants, Save the Children Europe. «Appel au retrait de la directive relative aux procédures d'asile», 22 mars 2004.

Le rapporteur s'inquiète également de l'intention manifeste de la Commission de considérer cette directive non pas comme un moyen de créer un régime d'asile commun, mais bien comme un résultat final, qui ne sera pas modifié dans les années à venir.
Le manque de filières d'immigration légale dans l'UE pousse les migrants économiques à plaider l'asile pour entrer dans l'UE, ce qui pèse lourdement sur les régimes d'asile nationaux. C'est la raison pour laquelle l'UE a besoin d'une procédure d'asile commune qui soit claire, cohérente et solide. La proposition de directive ne fait pas suffisamment progresser l'harmonisation. Les États membres restent libres de décider de conserver leur législation nationale, étant donné les nombreuses dispositions utilisant le verbe «pouvoir», les nombreuses exceptions et autres clauses de statu quo.

En conséquence, bien que certains États membres ne disposent pas de législation sur l'asile, comme l'Italie, la directive n'améliorera que légèrement la situation dans les autres États membres; il pourrait en effet incontestablement s'agir d'un pas en arrière pour certains.

## 3. Concernant les questions spécifiques

Les questions les plus problématiques sont les suivantes:

**a) «Recours effectif» (article 38)**
Cet article ne garantit pas que la procédure d'appel a un effet suspensif. Cela signifie qu'aucun droit explicite n'est prévu pour permettre aux demandeurs d'asile de rester dans le pays d'asile en attendant l'issue de la procédure d'appel. Cette question est laissée à l'appréciation des États membres. Cette disposition s'avère contraire à la Convention de Genève et ne garantit pas le respect du principe de «non-refoulement».

**b) «Pays tiers sûr» (article 27)**
D'après le HCR, il n'est pas possible de qualifier des pays tiers de «sûrs» d'une manière générale sans prendre en considération les cas individuels[2]. L'efficacité réelle des procédures d'asile dans les pays de transit situés en périphérie de l'Union est préoccupante, ce qui pose la question de savoir s'ils peuvent légitimement être considérés comme «sûrs». Par ailleurs, la directive permet aux États membres de déplacer les demandeurs d'asile vers les pays disposés à les accepter, sans tenir compte du bien-fondé de leur demande. Elle autorise les États membres à transférer leurs responsabilités à des pays tiers, sans se préoccuper de la question de savoir si le demandeur sera protégé du refoulement et fera l'objet d'un traitement au cas par cas.

**c) «Pays tiers sûrs» (article 35 A, dits «super-sûrs»)**
Il s'agit de l'un des aspects les plus alarmants de la directive, qui a été ajouté à la notion de «pays sûr». La directive part du principe que le niveau de protection disponible dans les pays voisins de l'Union européenne est équivalent aux normes appliquées dans les États membres de

[1] Communiqués de presse du HCR du 30 avril 2004 («Le HCR regrette une occasion manquée d'adopter des normes d'asile élevées au sein de l'UE»).
[2] HCR – commentaires préliminaires concernant la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (10 février 2005).

l'UE. Elle prévoit que les États membres sont en droit de refuser l'accès à la procédure aux demandeurs d'asile provenant de ces pays. Ces dispositions n'imposent pas d'évaluation individuelle et s'avèrent contraires au principe de non-refoulement.

**d) «Pays d'origine sûr» (Articles 30, 30 A, 30 B)**
La liste des pays d'origine sûrs a suscité d'importants problèmes dans la première version de la directive. La liste n'est aujourd'hui plus incluse dans la directive; la Commission l'adoptera au moyen d'une autre législation. En attendant l'adoption de cette législation, la directive stipule que les États membres sont en droit de tenir leurs propres listes nationales. Notons que cela implique qu'ils seront en droit de tenir des listes nationales même si celles-ci sont en contradiction avec les critères définis dans la directive. Selon l'article 30 B, la charge de la preuve incombe exclusivement au demandeur d'asile et la procédure doit être clarifiée. L'usage de la notion de «pays d'origine sûr» peut également entraîner une discrimination parmi les réfugiés, ce qui n'est pas autorisé en vertu de la Convention sur les réfugiés de 1951 et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

**e) «Procédures accélérées» (articles 23-25)**
La directive autorise des procédures accélérées dans un trop grand nombre de cas. Les procédures accélérées, d'inadmissibilité et les procédures spéciales comprennent plusieurs exceptions par rapport aux garanties fondamentales, en particulier lorsqu'une demande est considérée comme infondée. Étant donné la définition extrêmement vaste des «demandes manifestement infondées», Amnesty International craint que la plupart des demandes (plus de 80 %) soient traitées dans le cadre d'une procédure accélérée, ce qui impliquerait l'application de garanties procédurales plus faibles[1]. Les réfugiés ne sont parfois pas en mesure de donner des réponses cohérentes et exhaustives pour des raisons personnelles et humaines graves, comme un traumatisme (par exemple une guerre, un stress post-traumatique, une agression sexuelle, etc.).

**f) «Cas des procédures à la frontière» (article 35)**
La directive autorise les États membres à appliquer des procédures à la frontière qui comportent des normes inférieures aux normes minimales pour les personnes qui demandent l'asile à la frontière ou dans des zones de transit. Cette pratique confère aux garde-frontières des pouvoirs et des responsabilités inappropriés et confond objectifs de contrôle de la migration avec protection des réfugiés.

**g) «Droits des mineurs» (article 15)**
La directive dispose que les États membres peuvent «s'abstenir de désigner un représentant lorsque le mineur non accompagné est âgé de 16 ans ou plus…». D'après la Convention relative aux droits de l'enfant, toute personne âgée de moins de 18 ans doit être considérée comme un enfant, sans différenciation des droits pour ceux âgés de plus de 16 ans. Par ailleurs, le fait que l'enfant soit ou ait été marié n'indique pas forcément qu'il n'a pas besoin d'un représentant. Dans certains pays, le mariage n'est pas lié à la maturité de l'enfant.

[1] Amnesty International, «Communication aux membres du Parlement européen concernant la directive du Conseil relative à des normes minimales concernant les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres», février 2005.

## IV. Conclusion

**En ce qui concerne les points critiques exposés et étant donné l'importance de cette directive en vue d'une politique commune en matière d'asile, le rapporteur propose d'évaluer d'urgence deux principales options au sein de notre commission:**

1.) si la directive telle que modifiée peut faire l'objet d'amendements, en particulier en ce qui concerne les points les plus importants, décrits au paragraphe précédent.

2.) si la commission estime nécessaire de demander un avis officiel auprès du service juridique du Parlement européen et du HCR, conformément à la Déclaration 17 du traité d'Amsterdam, afin d'examiner si la directive peut être contestée par la Cour de justice relativement à la procédure et aux points modifiés.