

Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles

Normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugiés dans les Etats Membres

Evaluation (résumé) de la Transposition de la Directive Procédure 2005 et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union
Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

Normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugiés dans les Etats Membres

Evaluation (résumé) de la Transposition de la Directive Procédure 2005 et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun

BRIEFING PAPER

Résumé:

La note souligne les nombreuses exceptions procédurales ainsi que le nombre de procédures différentes. Elle traite en particulier du concept de pays tiers sûr, de l'opportunité d'une seule procédure couvrant toutes les formes de "protection internationale", des questions relatives à l'harmonisation des réglementations nationales en matière de preuves, de rétention, d'accélération des procédures et du traitement des demandes manifestement infondées, de la protection juridictionnelle et de l'effet suspensif.

PE 393.291

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Konstanz**

Manuscrit achevé en Juin 2008

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: jean-louis.antoine@europarl.europa.eu

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

NOTE SOMMAIRE N°1

Normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugiés dans les Etats Membres

Evaluation (résumé) de la Transposition de la directive Procédure 2005 (DP) et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun

Date de Transposition : 1er décembre 2007

I. Evaluation de la Transposition de la directive Procédure

La date de transposition de la directive relative aux Procédures d'asile est toute récente.

Par conséquent aucune information précise n'est jusqu'à présent disponible quant à la mise en œuvre de cette directive dans les Etats membres de l'Union Européenne.

Il ressort cependant clairement des informations d'ordre général qui sont actuellement disponibles, que la directive n'a pas apporté beaucoup de changements. Comme la Commission l'a justement relevé, la directive édicte davantage un certain nombre de normes procédurales minimales communes plutôt qu'une « procédure standard ».

Pendant le processus de négociation les Etats membres sont parvenus à imposer un grand nombre de dispositions qui tiennent compte de leurs règles et pratiques nationales spécifiques. Il en résulte un niveau de flexibilité substantielle dans de nombreux domaines.

La directive Procédure utilise dès lors une technique spécifique qui laisse aux Etats membres un large pouvoir d'interprétation et comprend un nombre important de dispositions facultatives qui leur permettent de maintenir leur réglementation nationale. Les procédures en vigueur dans les Etats membres de l'UE ont donc été en grande partie maintenues et seules des modifications relativement mineures ont été apportées.

Des différences importantes apparaissent en particulier en ce qui concerne l'accès à la procédure de demande d'asile (admissibilité), le traitement des demandes d'asile considérées comme manifestement infondées, l'application des critères concernant les notions de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs, les règles en matière de preuve (et de témoignage) et les procédures judiciaires et administratives d'appel.

II. Questions Majeures de Procédure

1. Dispositions générales relatives à la procédure

Les droits des demandeurs d'asile contenus dans la directive sont en principe suffisants pour leur garantir un traitement équitable en terme de procédure. Cependant, la directive a mis en place un système complexe de procédures diverses : procédure normale d'examen de la demande d'asile, procédure prioritaire ou accélérée, procédures spéciales (art. 24), procédure spécifique en cas de demande irrecevable (art. 25). En conséquence la directive présente, dans l'ensemble, un système plutôt compliqué, difficilement compréhensible et accessible par les demandeurs, les administrations nationales ou les avocats. Il serait recommandé de

simplifier la diversité des exceptions et des dérogations procédurales et de réduire le nombre de procédures prioritaires, accélérées ou spéciales.

2. Le concept de pays tiers sûrs

Les Etats membres appliquent la notion de pays tiers sûrs de manière très différente notamment :

1. Comme un dispositif d'exclusion, considérant comme irrecevables les demandes introduites par les demandeurs d'asile arrivant de pays considérés généralement comme « pays tiers sûrs » en vertu de la loi ou de la réglementation ; ceci entraîne le rejet de la demande à la frontière et/ou l'expulsion du demandeur en cas de demande d'asile présentées sur le territoire, à condition que l'Etat tiers sûr disposé à admettre le demandeur d'asile puisse être identifié (ce qui n'est pas fréquemment le cas),
2. Comme un dispositif d'exclusion exigeant un examen individuel de la notion de sécurité qui prenne en considération la situation spécifique du demandeur d'asile par rapport au pays concerné.

La directive a délibérément laissé différentes options ouvertes en adoptant des clauses plutôt vagues (Art. 27, §2, Lit. b) et en se référant de façon très générale aux « règles conformes au droit international » et à l'Article 3 de la CEDH (non-refoulement) aussi bien qu'au droit national (Art. 27, § 2, Lit. a).

Les concepts de pays tiers sûrs sont en grande partie subrogés par le règlement de Dublin II qui prévoit une attribution de compétences exclusives pour les demandeurs d'asile dès lors qu'ils sont entrés dans l'espace de l'UE ou ont reçu un visa ou un permis de séjour d'un Etat membre. Ainsi les Etats membres comme l'Allemagne ou l'Autriche, qui adoptent des règles plutôt strictes concernant les pays tiers sûrs -basées sur une détermination générale de la notion de sécurité-, n'appliqueront le concept que si le règlement Dublin II ne peut s'appliquer.

Cela réduit l'application pratique du concept aux états sans frontières extérieures dans le cas de demandes d'asile présentées en zone aéroportuaire ou d'entrées illégales provenant d' « un Etat tiers sûr » disposé à traiter de la demandeur d'asile – ce qui dans ce dernier cas est dans la pratique souvent difficile à réaliser puisque l'itinéraire de voyage n'est pas facilement identifiable. Néanmoins, la possibilité du refus d'une demande à la frontière demeure un élément essentiel du concept de pays tiers sûr concernant les demandeurs d'asile provenant directement d'un « Etat tiers sûr ».

Par conséquent, les concepts de pays tiers sûrs ont en général une signification sur le plan pratique pour les « Etats membres de l'UE ouverts » à condition que :

1. la détermination de la sécurité soit faite sur la base de critères fiables (Art. 27, § 1) et prenne en compte le souci de respecter les droits de l'homme en matière de sécurité;
2. des règles et des dispositions de procédure soient en place pour assurer le traitement approprié du demandeur (Article 27, § 1).

Le concept de pays tiers sûrs est basé sur l'idée que, au regard de la convention de Genève, la protection internationale en raison de persécution n'implique pas le droit de choisir un pays d'accueil. La protection devrait être limitée à la protection en cas de situations d'urgence indéniable. Par conséquent, le concept de pays tiers sûrs devrait rester un élément d'un système européen commun d'asile.

Puisque les systèmes de pays tiers sûrs ne sont efficaces dans la pratique qu'en coopération avec les États tiers, il serait judicieux d'y inclure les accords relatifs aux procédures de traitement externe de l'asile. Le concept de sécurité doit assurer, avec un degré élevé de fiabilité, l'absence de persécution aussi bien que la protection contre le refoulement.

La légitimité aussi bien que la fiabilité des déterminations générales serait sensiblement améliorée par la mise en place d'une procédure européenne « externalisée ». La directive 2005/85 prévoit bien un dispositif d'établissement de listes de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. Par un arrêt du 6 mai 2008 (cas C-133/06), la Cour a cependant prononcé la nullité de l'Article 29 §§ 1 et 2 et de l'Article 36 § 3 de la directive. Ces dispositions devront donc être modifiées par l'introduction de nouvelles règles prises dans le cadre de la procédure de co-décision. Ces modifications pourraient prévoir la mise en place d'une institution consultative chargée d'établir des critères pour la détermination de la sécurité et chargée de préparer des décisions formelles.

Proposition:

Maintien du concept de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs. Examen des conditions dans lesquelles le concept de pays tiers sûrs a été mis en application dans la pratique des États. Établissement d'un Comité consultatif chargé d'établir des normes standard de sécurité et des critères pour déterminer la sûreté des pays d'origine et des États tiers et de rédiger des projets d'accords type avec les pays tiers sûrs.

3. Le concept de pays d'origine sûr

L'article 31 de la directive précise le concept de pays d'origine sûr. L'article 29 prévoit quant à lui une procédure de détermination des pays d'origine sûrs. Principalement basé sur une présomption de sécurité qu'il appartient au demandeur de renverser, le concept de pays d'origine sûr n'apporte, de façon générale, pas grand chose aux procédures en vigueur dans les États membres ces procédures reposant généralement sur des éléments factuels accumulés dans la jurisprudence. Pour être efficace, le concept de pays d'origine sûr devrait permettre une gestion plus rapide des demandes. A mon avis cela ne pourrait être le cas que s'il y avait une véritable légitimité quant à la qualification du pays d'origine sûr. Une telle légitimité ne pourrait être acquise que par le biais d'une qualification européenne commune de la sécurité d'un pays d'origine telle qu'elle est prévue en principe dans l'art. 29.

4. Procédure unique

La directive, sans l'imposer, laisse aux États Membres la possibilité d'appliquer une procédure d'asile unique, couvrant toutes les demandes de protection humanitaire internationale. Ainsi les dispositions de la directive peuvent s'appliquer à tout type « de protection internationale » au delà du cas de l'asile au sens de l'art. 3 § 1 et 3 (demandes d'asile qui entreraient dans le champ d'application de la convention de Genève aussi bien que dans celui de la protection subsidiaire). Une procédure obligatoire de demande d'asile unique devrait être instituée. Elle devrait, au minimum, couvrir toutes les demandes « de protection internationale ». Un État membre de l'UE devrait toujours être habilité à accorder un permis de séjour en vertu du droit national ou d'autres principes nationaux. Cependant, cette possibilité devrait être exclusivement limitée aux permis de séjour sur le territoire du pays

concerné et une décision devrait être rendue dans un délai déterminé après le rejet d'une demande de protection internationale. L'expiration du délai devrait conduire à l'adoption d'un statut spécial ayant comme conséquence l'exclusion du droit d'accès aux demandes de protection humanitaire au sein de l'UE, voire à des mesures exécutoires.

Il en résulterait une plus grande efficacité quant à la procédure, une diminution du recours à des procédures ultérieures, une étendue du champ d'application des règles de Dublin II. Cela permettrait également d'augmenter les chances d'imposer une procédure commune de retour.

Proposition:

Mise en place d'une procédure unique couvrant tous les cas « de protection internationale » : ceux du statut de réfugié au sens de la convention de Genève, ceux de la protection subsidiaire ainsi que ceux de la protection temporaire au sens de la directive 2001/55. « La protection nationale » pourrait en faire partie si les états choisissent d'accorder la protection humanitaire sur base du droit national.

5. Rapprochement des règles nationales relatives à l'administration de la preuve

Si la directive Procédure contient bien quelques règles relatives à l'examen des demandes d'asile, elle n'énonce par contre aucune règle spécifique relative à l'administration de la preuve et aux témoignages. La directive Qualification édicte limitativement de telles règles. Je suis d'avis que la prudence s'impose dans toute tentative d'instauration de règles communes obligatoires en matière de preuve et de témoignages. Une telle démarche impliquerait nécessairement des changements substantiels des systèmes judiciaires nationaux dans leur ensemble. Les procédures d'asile sont en effet parties intégrantes des systèmes judiciaires nationaux : dès lors les règles générales d'administration de la preuve s'appliquent généralement. Par conséquent, tant que la procédure d'asile demeure une procédure nationale, il semble difficile de concevoir que les règles en matière de demande d'asile puissent différer des règles générales sur l'administration de la preuve telles qu'elles sont en vigueur dans les systèmes nationaux.

6. Réention

L'article 18 de la directive Procédure traite de la réention. La directive Conditions d'accueil contient également une disposition relative à la réention : Article 7 § 3. L'article 18 de la directive Procédure devrait être reformulé en termes plus précis, définissant les règles qui régissent les conditions dans lesquelles la réention peut être ordonnée ainsi que celles dans lesquelles sa cessation doit être prononcée. La définition de la réention dans la directive Condition d'Accueil (art. 2 k) n'est pas non plus très limpide. Aux fins de garantir une procédure rapide et efficace du traitement de toute demande d'asile, le champ d'application de ces dispositions devraient être précisé (ces dispositions s'appliquent-elles ou non aux procédures aéroportuaires ?) et la signification exacte de la réention au regard de la restriction de la liberté de circulation devrait de même être éclaircie.

Proposition:

La réention en tant qu'elle est une privation de liberté ne devrait être admise que pour des raisons spécifiques telles que des considérations d'ordre public, la crainte du passage dans la clandestinité ou la prévention de la fuite ou de l'évasion etc...

7. Accélération des procédures et du traitement des demandes manifestement infondées

Tout le monde admet que les procédures d'asile doivent être équitables et efficaces afin d'éviter le refoulement. En même temps, il est nécessaire d'assurer une prompté détermination

de toute demande de protection internationale. Cette prompte détermination est non seulement d'intérêt public mais est également de l'intérêt du demandeur d'asile. Le traitement rapide des demandes d'asile s'avère en particulier souhaitable en cas de situation d'urgence. D'autre part, une prompte détermination est une condition sine qua non pour prévenir tout abus du système. La gestion de l'admission au sein du système d'asile de l'Union européenne demande fréquemment un certain laps de temps. Ce laps de temps est généralement suffisant pour permettre au demandeur d'asile d'éviter tout retour et toute expulsion indépendamment du bien fondé ou non de sa demande. Le facteur temps est probablement celui qui conditionne le plus les individus à prendre le risque d'un voyage coûteux vers l'Union Européenne qui s'avèrera ou non « payant ». Plus le traitement de la demande d'asile est long, plus la chance de tirer profit du système est élevée et plus celle d'accéder par la suite à de meilleures conditions de vie est importante.

Pendant des décennies les Etats membres de l'UE ont essayé de mettre en place, avec plus ou moins de succès, une variété de procédures et de techniques aux fins d'accélérer le traitement des demandes d'asile et d'opérer rapidement la distinction entre les véritables demandes d'asile et celles qui sont introduites dans le seul but d'accéder à de meilleures conditions de vie alors même que les conditions pour bénéficier de la protection internationale ne sont pas remplies. La directive Procédure reflète la multitude de ces tentatives pour assurer d'une part une procédure simultanément rapide et équitable d'autre part pour faire face efficacement aux demandes manifestement infondées ou abusives. Les résultats en sont un conglomérat de règles procédurales diverses selon les situations : procédures à la frontière (art. 35), procédures spéciales (art. 24), procédures prioritaires (art. 23, § 4), demandes irrecevables (art. 25).

On peut difficilement soutenir qu'il en résulte une procédure simple et transparente. Il suffit de relever le nombre de dérogations permises, le rapport entre le droit national et les exigences procédurales de la directive (voir par exemple l'art. 34), l'importance des dispositions facultatives reconnues aux Etats membres (les Etats membres « peuvent exiger », « peuvent fournir », « peuvent déterminer »), l'article 5 qui permet aux Etats Membres d'introduire ou de maintenir « des normes plus favorables » - ce qui pose la question de savoir qui est habilité à déterminer si la norme est plus favorable-.

Le cadre normatif qui en découle est complexe et peut contribuer à prolonger la durée des procédures indépendamment du bien fondé ou non d'une demande de protection internationale. Enfin l'intervention de la Cour Européenne, qui au cours du traitement d'une demande d'asile peut être amenée à se prononcer sur une demande préliminaire quant à l'interprétation des dispositions de la directive, peut également allonger la durée des procédures.

Proposition:

Réduire la complexité de la directive et mettre en place une procédure d'asile unique, uniforme et obligatoire ; édicter des délais, définir clairement les droits et obligations du demandeur d'asile ; instaurer le recours à des critères communs par un Comité habilité à statuer sur l'admissibilité des demandes au regard de leur bien fondé; interdire le recours à des procédures alternatives ou ultérieures en vue d'obtenir la protection humanitaire à moins que de nouveaux faits ne soient prouvés et avérés.

8. Protection juridictionnelle et effet suspensif

Le droit à un recours effectif prévu par l'Article 39 de la directive peut être considéré comme un principe de la protection juridictionnelle. Les opinions divergent quant à la question de

savoir si le droit à un recours effectif implique automatiquement l'effet suspensif de la décision et par conséquent le droit de rester sur le territoire de l'Etat membre concerné jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours. Le paragraphe 3 de l'Article 39 se réfère de manière vague à une compétence nationale des Etats membres de l'UE pour édicter les règles en la matière :

« Les Etats Membres prévoient le cas échéant les règles découlant de leurs obligations internationales relatives :

- a) à la question de savoir si le recours prévu en application du paragraphe 1 a pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'Etat Membre concerné dans l'attente de l'issue du recours ;*
- b) à la possibilité d'une voie de droit ou de mesures conservatoires si le recours visé au paragraphe 1 n'a pas pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'état membre concerné dans l'attente de l'issue de ce recours. Les Etats Membres peuvent aussi prévoir une procédure d'office. »*

Dans son arrêt du 16 avril 2007 (Gebremedhin c/. France ; numéro 25389/05) la Cour Européenne des Droits du Homme a dit pour droit qu'un recours effectif en vertu de l'Article 13 de la **CEDH** exige la possibilité de suspendre l'exécution de mesures qui peuvent être contraires à la Convention avant que les autorités nationales n'aient statué sur la compatibilité des dites mesures avec la Convention. Dans son arrêt Conca c/. Belgique (arrêt du 5.2.2002, numéro 51564/99, CEDH 2002-I) la Cour a dit pour droit :

“Compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, cela vaut évidemment aussi dans le cas où un Etat partie décide de renvoyer un étranger vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'il courrait un risque de cette nature : l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif.

67. La Cour en déduit en l'espèce que, n'ayant pas eu accès en « zone d'attente » à un recours de plein droit suspensif, le requérant n'a pas disposé d'un « recours effectif » pour faire valoir son grief tiré de l'article 3 de la Convention. Il y a donc eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec cette disposition. »

Selon le raisonnement de la Cour une décision administrative de refus de demande de protection ne peut être exécutée avant qu'une juridiction n'ait statué. La Cour n'édicte toutefois pas le droit pour le demandeur de rester sur le territoire de l'Etat avant que la juridiction n'ait statué au fond sur un appel formé contre la décision administrative rejetant la demande d'asile. Par contre l'arrêt de la Cour exige un effet suspensif de la décision de rejet tant qu'un juge n'a pas statué sur la légalité de la décision des autorités d'exécuter une décision en raison de son irrecevabilité manifeste dans le cadre de l'examen d'une procédure préliminaire de la demande de protection. Bien que la Cour n'ait pas statué sur des demandes de protection internationale en tant que telles mais sur de possibles violations des 2 et 3 de la CEDH, dans la pratique il sera difficile de faire une distinction.

Proposition:

Réécriture de l'Article 39 conformément à la jurisprudence de la CEDH.