COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale

2009/0165 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale

1. HISTORIQUE

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil (documents COM(2009) 554 final et COM(2011) 319 final – 2009/0165 COD):	22.10.2009; proposition modifiée : 6.6.2011
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	28.4.2010, 26.10.2011
Date de la position du Parlement européen en première lecture:	6.4.2011
Date d'adoption de la position du Conseil:	7.6.2013

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009, soulignait la nécessité d'établir pour 2012 «un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale», qui s'appuierait sur des «normes élevées en matière de protection» et des «procédures équitables et efficaces». Il affirmait notamment la nécessité de garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale l'accès à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces. Conformément au programme, toutes les personnes doivent bénéficier d'un traitement équivalent quant aux modalités procédurales et à la détermination de leur statut, quel que soit l'État membre où elles déposent leur demande d'asile. L'objectif devrait être que les cas analogues soient traités de la même manière et que ce traitement aboutisse au même résultat.

C'est dans ce contexte que la Commission, comme annoncé dans son plan d'action en matière d'asile de 2008[1], a présenté une proposition de modification de la directive 2005/85/CE[2] visant à assurer l'efficacité et l'équité des procédures d'asile. La proposition garantit le plein respect des droits fondamentaux en ce qu'elle tient

[1] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, «Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», COM(2008) 360 du 17 juin 2008.

[2] Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326 du 13.12.2005, pp. 13-34).

compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit à un recours effectif. Par rapport à la directive 2005/85/CE, les garanties procédurales ont été revues afin d'aboutir à une application plus cohérente des principes procéduraux et d'assurer l'efficacité et l'équité des procédures. La proposition introduit en outre des notions et mécanismes procéduraux plus simples et plus cohérents, mettant ainsi à la disposition des autorités compétentes en matière d'asile les outils de procédure indispensables pour prévenir les abus et traiter rapidement les demandes manifestement infondées.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position du Conseil traduit le compromis atteint à l'issue des trilogues informels avec le Parlement européen et le Conseil organisés par la Commission.

Elle préserve les principaux objectifs de la proposition de la Commission et représente un net progrès par rapport à la directive 2005/85/CE. Même si la Commission regrette un petit nombre de modifications, elle peut néanmoins se rallier au compromis et recommander son adoption par le Parlement.

3.1. «Frontloading»: des garanties procédurales renforcées pour améliorer la qualité des procédures d'asile

La position du Conseil est conforme au principe dit du «frontloading» (principe consistant à améliorer les décisions prises en première instance afin de limiter le nombre de recours par la suite) et accorde un ensemble robuste de garanties aux demandeurs d'asile.

Elle assure un accès rapide et aisé à la procédure d'asile. Les États membres devront informer activement les ressortissants de pays tiers présents aux points de passage frontaliers et dans les centres de rétention de la possibilité de demander une protection internationale, avant même qu'ils n'expriment une volonté en ce sens, chaque fois que des indices laissent penser qu'ils pourraient souhaiter faire une telle demande. Des possibilités élémentaires d'interprétation devront également être fournies en ces lieux pour y assurer l'accès à la procédure d'asile. Bien que les délais d'enregistrement d'une demande d'asile (même exprimée de manière très informelle) aient été rallongés par rapport à la proposition de la Commission, la position précise qu'une personne ayant exprimé sa volonté de demander une protection internationale est immédiatement considérée comme un demandeur jouissant des droits attachés à ce statut, indépendamment de l'enregistrement ou du dépôt formels de la demande.

Sous réserve de quelques améliorations rédactionnelles ou autres modifications mineures, le texte préserve la substance de la proposition de la Commission et la plupart des garanties offertes aux demandeurs, notamment sur les points suivants: le principe d'une seule et unique autorité responsable de la détermination, le contenu de l'entretien personnel, la fourniture d'informations juridiques et procédurales dès le départ, l'élaboration d'un rapport sur l'entretien personnel, la gratuité de l'aide juridique en cas d'appel, la suppression de toutes les clauses de statu quo et des dérogations aux principes et garanties de base.

Concernant la formation des personnels impliqués dans la procédure, les critères sont légèrement plus exigeants que dans la proposition de la Commission. Le compromis du Conseil précise que les membres d'autorités autres que les autorités responsables de la détermination, qui conduisent des entretiens personnels pour apprécier la

recevabilité des demandes, devront recevoir une formation de base sur les questions d'asile.

Un élément essentiel du «frontloading» proposé par la Commission résidait dans le délai global de six mois, extensible à douze, accordé pour achever l'examen d'une demande. Cet élément a été maintenu, même si la durée maximale a été rallongée. Par rapport à la proposition, la position du Conseil a cependant le mérite de mieux cadrer les possibilités de suspension de la procédure en cas de situation incertaine dans le pays d'origine qui ferait qu'il ne serait pas raisonnable de prendre la décision dans les délais normaux.

3.2. Demandeurs exigeant des procédures spéciales, dont mineurs non accompagnés

Bien qu'elle regrette que la position du Conseil abaisse le niveau des garanties pour les mineurs non accompagnés, la Commission accepte néanmoins ce compromis car il assure un niveau de protection adéquat.

La Commission proposait d'exempter les mineurs non accompagnés des procédures accélérées et à la frontière et de la non automaticité de l'effet suspensif des recours. En effet, ces mécanismes procéduraux réduisent nettement le temps disponible pour prouver la légitimité d'une demande, alors même que les mineurs requièrent un soutien spécial pour les aider à exprimer pleinement leurs besoins de protection internationale. Concernant les procédures à la frontière, elles impliquent une détention qui, selon la Commission, ne devrait pas s'appliquer en règle générale aux mineurs non accompagnés. Enfin, la non automaticité de l'effet suspensif risquerait de compromettre l'accès des mineurs non accompagnés à un recours effectif, garanti par la Charte.

La position du Conseil autorise l'application des procédures accélérées aux mineurs non accompagnés, mais seulement dans des circonstances très précises, en particulier lorsque leur qualité de ressortissants d'un pays d'origine sûr est une indication objective du caractère probablement infondé de leur demande ou lorsqu'un examen exhaustif d'une première demande est de nature à justifier un examen accéléré de la demande ultérieure; les craintes légitimes d'atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public constituent un troisième motif.

Les États membres sont autorisés à recourir à des procédures à la frontière dans six cas de figure. Aux trois motifs déjà évoqués pour les procédures accélérées sont ajoutées deux circonstances liées à la recevabilité (demandes subséquentes et possibilité d'application de la notion de pays d'origine sûr). Deux ajouts plus substantiels correspondent aux situations dans lesquelles le demandeur trompe les autorités en présentant des documents falsifiés ou bien détruit ou utilise de mauvaise foi un document d'identité ou de voyage. Considérés isolément, ces motifs n'auraient pas été jugés acceptables par la Commission car, d'une manière générale, on ne peut pas attendre de mineurs non accompagnés qu'ils comprennent pleinement la nécessité de coopérer avec les autorités chargées des questions d'asile. La position du Conseil précise toutefois que ces motifs ne peuvent être invoqués que s'il existe des raisons sérieuses de considérer que le demandeur cherche à dissimuler des éléments pertinents qui entraîneraient probablement une décision négative et elle prévoit en outre des garanties procédurales supplémentaires. Dans ces conditions, la position du Conseil est acceptable car elle garantit que seules les demandes pour lesquelles il existe des indices clairs et objectifs de leur caractère infondé ou d'autres raisons légitimes (sécurité nationale ou demande subséquente) peuvent être examinées dans le cadre d'une procédure à la frontière. De plus, contrairement aux procédures

accélérées, les procédures à la frontière ne peuvent être utilisées que dans des circonstances exceptionnelles car elles supposent une détention. En effet, la nouvelle directive sur les conditions d'accueil n'admet la détention de mineurs non accompagnés que dans des cas exceptionnels.

En ce qui concerne les règles applicables aux recours, la non-automaticité de l'effet suspensif est possible, mais seulement si des garanties supplémentaires solides sont fournies. En particulier, le demandeur disposera d'au moins une semaine ainsi que de l'aide juridique et de l'interprétation nécessaires pour préparer sa demande de maintien sur le territoire. Il faut souligner qu'en se saisissant de cette demande, le juge ou le tribunal sera tenu de réexaminer en fait et en droit la décision négative, ce qui signifie que son examen ira au-delà du simple critère de respect du principe de non-refoulement. La Commission est d'avis que les garanties offertes, associées à un examen en première instance de qualité, permettent d'assurer un recours effectif, même en l'absence d'un effet suspensif pleinement automatique dans les cas de demandes manifestement infondées émanant de mineurs non accompagnés.

Pour les autres catégories de personnes ayant des besoins particuliers, la position du Conseil contient l'obligation non équivoque de mettre en place un mécanisme d'identification efficace et de fournir un soutien adéquat dans le cadre de la procédure. De plus, les personnes dont les besoins particuliers signifient qu'elles ne peuvent pas faire l'objet de procédures rapides spéciales sont exclues de l'application des procédures accélérées et à la frontière et bénéficient, si leurs recours n'ont pas d'effet suspensif, des mêmes garanties supplémentaires que les mineurs non accompagnés. Les procédures d'asile continuent aussi à tenir compte de la problématique hommes-femmes: les demandeurs peuvent demander et obtenir des interprètes et interrogateurs du même sexe et la violence sexospécifique est prise en considération dans l'évaluation des besoins particuliers. La Commission estime donc que les dispositions sur les besoins particuliers préservent ses objectifs clés.

La question des besoins particuliers est intimement liée à l'usage de rapports ou examens médicaux dans le cadre de la procédure d'asile. Dans ce domaine également, la position du Conseil préserve les principaux objectifs de la proposition (obligation pour les États membres de faire réaliser un examen médical dans les cas pertinents et possibilité pour les demandeurs d'en réclamer eux-mêmes la réalisation). La Commission regrette toutefois que le recours au protocole d'Istanbul relatif à l'identification et à la documentation des symptômes de tortures ait été rendu facultatif, alors même que l'Union encourage les pays tiers à promouvoir son application systématique pour la documentation des cas de torture[3].

3.3. Procédures accélérées et à la frontière et recours effectif

Harmoniser l'emploi des procédures accélérées et à la frontière chaque fois que la directive 2005/85/CE autorise cet emploi était un des objectifs clés de la proposition. Il a été préservé et la position du Conseil contient une liste exhaustive des motifs d'utilisation de ces procédures.

Le compromis ajoute trois nouveaux motifs à la liste de la Commission: demandes subséquentes qui ne sont pas irrecevables, demandeurs qui refusent de laisser prendre leurs empreintes digitales aux fins du système Eurodac, et demandeurs qui sont entrés sur le territoire ou y ont prolongé leur séjour de manière irrégulière et qui, sans

[3] Orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; document du Conseil 6129/12, 15 mars 2012.

bonne raison, ont omis de se présenter aux autorités et/ou de déposer une demande d'asile aussi tôt que le permettaient les circonstances de leur entrée.

C'est ce dernier motif supplémentaire qui a le plus d'impact. Il est néanmoins assorti de garanties solides assurant une protection adéquate du demandeur. D'une part, les États membres ne pourront l'invoquer qu'en cas de demandes abusives: les demandeurs qui peuvent expliquer par les circonstances de leur entrée les raisons pour lesquelles ils ne se sont pas présentés aux autorités (démontrant ainsi que leur demande n'est pas abusive) ne seront pas soumis à une procédure accélérée/à la frontière. D'autre part, à l'inverse des autres motifs d'emploi de ces procédures, les États membres qui invoqueraient ce motif sont toujours tenus d'accorder au stade du recours un droit automatique de rester sur le territoire (effet suspensif automatique intégral).

La proposition visait aussi à renforcer le droit à un recours juridictionnel effectif en posant le principe d'un effet suspensif automatique des recours, sauf exceptions limitées. Si ce principe a été maintenu dans la position du Conseil, les exceptions prévues sont toutefois plus nombreuses: outre les deux motifs d'accélération de la procédure évoqués plus bas, les cas de retrait implicite de la demande et d'application de la notion de pays tiers européen sûr sont ajoutés à la liste.

En ce qui concerne le retrait implicite, des garanties adaptées ont été incluses avant le stade du recours; la personne peut notamment réclamer la réouverture de son dossier, et il y a toujours la possibilité d'examiner la réclamation en tant que demande subséquente. Le risque d'enfreindre le principe de non-refoulement en cas d'application de la notion de pays tiers européen sûr est également minime du fait des critères stricts qui sont appliqués pour considérer un pays tiers comme tel.

En outre, dans le cas où un recours n'a pas d'effet suspensif automatique, il existe la possibilité de demander l'effet suspensif, et la personne doit être autorisée à demeurer sur le territoire le temps que sa demande soit traitée. Il n'y a donc pas de risque de reconduite sans aucun recours juridictionnel possible.

Enfin, s'alignant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission avait proposé d'assortir d'un effet suspensif automatique les recours contre des décisions négatives prises dans le cadre d'une procédure à la frontière. Le Conseil, dans sa position, a préféré les assortir des mêmes garanties que celles bénéficiant aux mineurs non accompagnés. Dans les cas manifestement infondés, ces garanties peuvent atténuer les conséquences négatives de la non-automaticité de l'effet suspensif. Elles prévoient notamment qu'aucun éloignement ne peut intervenir tant que la décision sur la demande d'effet suspensif n'est pas rendue (ce qui, comme expliqué plus haut, est un principe général également applicable aux autres recours non suspensifs), stipulent que le demandeur doit toujours bénéficier d'une aide juridique et linguistique effective, imposent un délai minimum raisonnable pour la préparation de la demande et, chose importante, délimitent le champ de l'examen de la demande d'effet suspensif par la juridiction compétente afin que cet examen soit précis et rigoureux. Tout cela devrait offrir aux demandeurs suffisamment de possibilités d'établir la nature raisonnable de leurs revendications et donc assurer le respect des obligations en matière de droits fondamentaux découlant de la jurisprudence des juridictions européennes.

3.4. Lutte contre les abus

En vue d'assurer l'équilibre entre les objectifs de protection des demandeurs d'asile véritables et de répression des demandes abusives et répétées, la Commission avait proposé d'autoriser les États membres à éloigner un demandeur après une deuxième demande subséquente (soit une troisième demande), sous réserve que le principe de non-refoulement soit respecté. La position du Conseil reprend les objectifs de la proposition, mais ajoute un cas supplémentaire dans lequel un demandeur peut se voir retirer son droit à rester sur le territoire, à savoir le cas où une première demande subséquente, irrecevable, n'avait été introduite que dans le but de faire échec à une reconduite imminente. Le Conseil a fait valoir que cette disposition était indispensable pour contrer les demandes subséquentes abusives de dernière minute.

La Commission peut accepter ces dispositions dans la mesure où elles maintiennent les garanties de base incluses dans sa proposition, notamment la possibilité pour les personnes présentant des demandes subséquentes véritables de ne pas être éloignées du territoire sans un examen approfondi de leur dossier. L'application aux demandes subséquentes de règles spéciales dérogatoires ne reste possible qu'après la décision finale sur la première demande, et seulement après au moins une demande subséquente infondée ou dont le caractère abusif ressort clairement de l'absence d'élément nouveau par rapport à la précédente. De plus, la position du Conseil précise bien que les dérogations au droit de demeurer sur le territoire de l'État membre doivent être appliquées dans le respect du principe de non-refoulement.

La position du Conseil modifie aussi la proposition de la Commission en ce qui concerne les règles de retrait ou d'abandon implicite de la demande. L'objectif de la proposition était d'harmoniser les règles applicables dans ces situations, et en particulier d'éviter le risque de rejet d'une demande qui n'aurait pas été au préalable examinée au fond. La position du Conseil conserve cet objectif dans la mesure où elle précise qu'une demande ne peut pas être rejetée sans un examen approprié de sa substance. La Commission regrette néanmoins l'inclusion de la disposition qui n'admet la réouverture du dossier d'un demandeur que si celui-ci s'est manifesté après la clôture de l'examen de sa demande. L'impact négatif de cette disposition est toutefois largement atténué par des garanties supplémentaires puisqu'il est précisé qu'une demande ne doit en aucun cas être tenue pour implicitement retirée lorsque le demandeur parvient à démontrer qu'elle avait été considérée comme telle en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

4. CONCLUSION

La position du Conseil fait siens les principaux objectifs de la proposition de la Commission. Elle fait faire un véritable bond à l'harmonisation des garanties encadrant les procédures d'asile, grâce à l'introduction de règles claires, détaillées et contraignantes et à la suppression des clauses dérogatoires et de statu quo. Ces procédures seront ainsi rendues plus faciles d'accès, plus rapides et plus équitables, sur la base du principe efficient du «frontloading». La position harmonise l'emploi des procédures accélérées et à la frontière et garantit le droit à un recours effectif en introduisant des règles détaillées au niveau de l'UE. Outre une amélioration de la qualité et de la rapidité des procédures d'asile, la position du Conseil fournit de nouveaux outils pour contrer les demandes répétitives abusives. Elle introduit des dispositions rigoureuses pour le traitement procédural des besoins particuliers, notamment sexospécifiques. Enfin, elle assure une protection adéquate des mineurs

non accompagnés tout en tenant dûment compte des craintes concernant les risques d'abus.

Le texte de la position du Conseil concordant donc largement sur le fond avec la proposition de la Commission, celle-ci est en mesure de le soutenir.