



Les nouveautés européennes en matière de procédure d'asile

L'évolution législative du Système européen commun d'asile de l'UE

Francesco Maiani



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public



Plan de la présentation

- **Le Système européen commun d'asile et son développement**
 - Vers l'«achèvement» du SECA: les étapes et la terre promise
 - Vers la 2^e génération de textes législatifs: l'adolescence du SECA
 - Continuité et progrès: avancement réel ou cosmétique?
- **L'évolution des procédures d'asile: thèmes choisis**
 - Les droits procéduraux
 - Droit à l'information et à l'audition
 - Droit au conseil et à l'assistance juridique
 - Droit à un recours effectif
 - La détention des demandeurs de protection
- **Conclusions**

Les étapes du SECA: sa constitution

Préhistoire (pre-SECA)

- Un droit en marge des traités
- «Mesures d'accompagnement» (Dublin)
- Standards: droit international et *soft law*

Amsterdam/Tampere I

- Communautarisation
- Dublin + normes minimales
- «Conformité» aux traités pertinents

Lisbonne/Tampere II («achèvement» du SECA)

- Dublin + statuts **uniformes** + procédures **communes**
- Statut uniforme **valable dans toute l'UE**
- **Solidarité** et coopération opérationnelle
- Au-delà de la conformité: «**offrir un statut approprié**» et «**assurer**» le respect des droits fondamentaux



Visions de la «terre promise»

- Conseil européen, Programme de Stockholm (2009), 6.2
 - *Quel que soit l'État membre où les personnes introduisent leur demande d'asile, il est capital qu'elles bénéficient d'un traitement de **niveau équivalent** quant aux **conditions d'accueil**, et de **niveau égal** quant aux **modalités procédurales** et à la **détermination de leur statut**. L'objectif devrait être que les **cas analogues** soient traités de la **même manière** et que ce traitement aboutisse au **même résultat***
 - Au plus tard en 2012: procédure commune et statut uniforme (la «deuxième phase» de Tampere... par morceaux)

Les étapes du SECA: législation

1^e génération (Amsterdam)

- Dir. 2004/83 Qualification
- Dir 2005/85 Procédures
- Dir 2003/9 Accueil
- Reg 343/2003 Dublin II

2^e génération (Lisbonne)

- Dir 2011/95 Qualification (ref)
- Dir 2013/... Procédures (ref)
- Dir 2013/... Accueil (ref)
- Reg .../2013 (Dublin III)

Développements institutionnels:

- Juridiction CJUE (Lisbonne), éclosion de la jurisprudence
- Institution du Bureau d'appui en matière d'asile (BEA)



L'adolescence du SECA

- Pas encore de «Tampere II»: c'est la phase 1.2
 - Champ d'application élargi: un droit de la **protection internationale**
 - Système inchangé: (toujours) Dublin, (toujours) standards minimaux
- *Note bene*: des réformes à effet retardé
 - Accord politique sur tous les textes en suspens
 - Adoption prévue pour juin 2013
 - Directives refondues: encore 2 ans (voire 3) pour la transposition



Les axes de la réforme

*La Commission propose une stratégie (...) fondée sur de **meilleures** normes de protection, **davantage harmonisées** grâce à un alignement approfondi des législations sur l'asile des États membres*

- La direction de marche
 - Descriptif colloque: *Au cœur des réformes en cours se trouvent des initiatives politiques de plus en plus nombreuses. Certaines ont pour priorité l'objectif de contrôler les frontières et de **réduire le nombre de demandes d'asile**. D'autres misent (...) sur un système (...) permettant (au demandeur) d'être **correctement et justement traité***
 - La direction est la deuxième
 - Plutôt: avancées réelles ou *lipstick on a pig* (S. Peers)?

Information/audition: proc. asile

Dir. 2005/85	Dir. procédures (refonte)
<ul style="list-style-type: none">• Information préalable sur procédure, droits et obligations• Droit à entretien individuel<ul style="list-style-type: none">• exceptions (y compris rejet sans instruction)• pas obligatoire pour «dépendants»• pas de confirmation obligatoire du rapport d'audition	<ul style="list-style-type: none">• Précisions sur information• Information aux frontières et dans centres de détention• Droit à entretien individuel<ul style="list-style-type: none">• resserrement des exceptions (octroi sans instruction; incapacité du demandeur)• obligatoire pour chaque adulte «dépendant»• obligatoirement mené par l'autorité d'asile (exceptions temporaires)• droit de commenter/ confirmer rapport avant la décision

Information/audition: Dublin

Reg 343/2003	Dublin III (refonte)
<ul style="list-style-type: none">• Information préalable sur «Règlement, délais, effets»• Pas de droit à un entretien individuel	<ul style="list-style-type: none">• Information<ul style="list-style-type: none">• plus d'éléments (dont: possibilités de regroupement familial, droits de recours)• «brochure commune»• Droit à entretien individuel<ul style="list-style-type: none">• exc.: fuite• exc.: l'autorité s'estime suffisamment éclairée; elle doit néanmoins accorder le droit d'être entendu

Assistance juridique: proc. asile

Dir. 2005/85	Dir. procédures (refonte)
<ul style="list-style-type: none">• Droit de consultation/ représentation aux frais du demandeur<ul style="list-style-type: none">• Etats peuvent exclure présence du représentant lors de l'entretien• Assistance gratuite<ul style="list-style-type: none">• uniquement en 2^e instance• plusieurs conditions (dont: limites de valeur, traitement national, restriction à conseil spécialisé, <i>merits test</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Droit de consultation/ représentation aux frais du demandeur<ul style="list-style-type: none">• y compris lors de l'entretien• Droit d'«information» gratuit en première instance (ONG, services de l'Etat)• Assistance gratuite<ul style="list-style-type: none">• seule nouveauté significative: droit de recours contre <i>merits test</i> négatif par administration

Assistance juridique: Dublin

Reg 343/2003	Dublin III (refonte)
<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="443 470 651 518">• Néant	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1243 470 1998 694">• Introduit un droit d'assistance judiciaire pour les recours ≈ dir. procédures (refonte)

Recours effectif: proc. asile

Dir. 2005/85	Dir. procédures (refonte)
<ul style="list-style-type: none">• Droit de recours dans des «délais» devant juridiction• «Le cas échéant», si découlant du droit international<ul style="list-style-type: none">• règles sur l'effet suspensif• règles sur les motifs de recours contre décisions fondées sur premier pays d'asile ou pays tiers sûrs	<ul style="list-style-type: none">• Droit de recours effectif dans «délai raisonnable»• Examen en droit et en fait <i>ex nunc</i> (au moins 1 instance de recours)• En règle générale, plein effet suspensif du recours• Dans cas suivants, suspension jusqu'à décision du juge sur la suspension<ul style="list-style-type: none">• demande manifestement infondée• demande irrecevable (hors Dublin)• refus de rouvrir cas clôturé (retrait implicite)• pays tiers «super sûrs»

Recours effectif: Dublin

Dir. 2005/85	Dir. procédures (refonte)
<ul style="list-style-type: none">• Droit de recours contre décision de transfert• Pas d'effet suspensif, sauf si juge le décide au cas par cas sur la base du droit national	<ul style="list-style-type: none">• Droit de recours effectif dans délai raisonnable• Examen en droit et en fait• Trois options en matière de suspension<ul style="list-style-type: none">• plein effet suspensif• suspension automatique jusqu'à décision du juge sur la suspension• suspension sur demande jusqu'à décision du juge sur la suspension

Détention (toutes mesures)

Droit en vigueur	Refontes
<ul style="list-style-type: none">• Dir 2005/85: pas de détention du seul fait de l'introduction d'une demande d'asile• En complément: dir. retour pour demandeurs déboutés	<ul style="list-style-type: none">• Dir accueil (refonte)<ul style="list-style-type: none">• principe réaffirmé• test de nécessité + obligation de prévoir mesures alternatives• énumération exhaustive (large) des motifs• garanties procédurales dont aide juridictionnelle• conditions: régime (en principe) séparé, accès à espaces ouverts, HCR• Dublin III (refonte)<ul style="list-style-type: none">• motif: risque de fuite• délais max: 1 mois dès demande; 6 semaines dès acceptation



Conclusions

- Des progrès réels dans les textes
 - *Lipstick on a pig?* Avancées dans tous les domaines examinés (et d'autres encore), dans certains cas nettes (droits de recours)
 - A la rigueur: plusieurs avancées codifient la jurisprudence...
- Le défi de la mise en œuvre...
 - 1^e génération: bilan «mise en œuvre» déficitaire
 - Une «gardienne des traités» largement absente
- ... en attendant l'«achèvement» du SECA pour 2020?
 - A le supposer réalisable, L'objectif «Stockholm» reste éloigné
 - Pièces manquantes: droit uniforme, solidarité réelle, statuts européens
 - Réflexions manquantes: alternatives à Dublin, régime centralisé?