

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.9.2010
COM(2010) 465 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2005/85/CE DU CONSEIL DU
1^{ER} DÉCEMBRE 2005 RELATIVE À DES NORMES MINIMALES CONCERNANT
LA PROCÉDURE D'OCTROI ET DE RETRAIT DU STATUT DE RÉFUGIÉ DANS
LES ÉTATS MEMBRES**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2005/85/CE DU CONSEIL DU 1^{ER}
DÉCEMBRE 2005 RELATIVE À DES NORMES MINIMALES CONCERNANT LA
PROCÉDURE D'OCTROI ET DE RETRAIT DU STATUT DE RÉFUGIÉ DANS LES
ÉTATS MEMBRES**

1. INTRODUCTION

La directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (ci-après «la directive» ou «directive sur les procédures d'asile»)¹ est l'un des cinq instruments fondamentaux du régime d'asile européen commun (RAEC), issu des conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 et conforme au programme de La Haye. Ladite directive s'applique à l'ensemble des États membres, à l'exception du Danemark².

Le présent rapport a été établi conformément à l'article 42 de la directive et fait un bilan de la transposition et de la mise en œuvre de cette dernière dans les États membres, y compris des questions potentiellement source de problèmes. Il est fondé sur une analyse des mesures de transposition notifiées à la Commission, des consultations menées avec des experts gouvernementaux, des ONG, des avocats spécialisés dans le droit d'asile et le HCNUR; il tient également compte des réponses des États membres au questionnaire de la Commission, des études sur l'application de la directive³, des rapports sur des projets cofinancés par le Fond européen pour les réfugiés, du rapport sur les procédures d'asile dans les États IGC,⁴ et de l'étude ECRE/ELENA sur l'assistance judiciaire pour les demandeurs d'asile. Il doit être lu en liaison avec l'évaluation d'impact qui accompagne la refonte de la directive⁵.

En ce qui concerne les États membres qui n'avaient pas notifié des mesures de transposition complètes au moment de l'élaboration du rapport, les informations pertinentes ont été recueillies sur la base de la législation en vigueur et, le cas échéant, des projets de législation.

¹ JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

² Dans le présent rapport, on entend par «États membres» les États membres liés par la directive.

³ Voir: Nijmegen University, «*The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*», K. Zwaan (ed.) mars 2008; UNHCR, «*Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*», mars 2010.

⁴ IGC, «*Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States*», mai 2009.

⁵ Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres, COM(2009) 554 du 21.10.2009.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

La directive a été adoptée par le Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Elle a pour objet d'établir des normes minimales pour une procédure d'asile équitable et efficace. Le programme de La Haye avait invité la Commission à achever l'évaluation des instruments adoptés au cours de la première phase et à présenter les instruments adoptés au cours de la seconde phase en vue de leur adoption avant la fin de 2010. Dans le plan d'action en matière d'asile⁶, la Commission proposait de réaliser la seconde phase du RAEC en réduisant les dispositions procédurales divergentes, en adoptant de meilleures règles de protection, et en garantissant leur application cohérente dans l'ensemble de l'UE. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008, a consolidé l'appui politique en faveur de cet objectif en invitant la Commission à présenter des propositions en vue de l'établissement notamment, si possible en 2010 et au plus tard en 2012, d'une procédure d'asile unique comprenant des garanties communes. Le programme de Stockholm confirme cet engagement.

Le 21 octobre 2009, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive. Elle vise en particulier à simplifier et à consolider les procédures, ainsi qu'à améliorer la qualité des décisions rendues en premier ressort dans l'Union européenne. Les normes envisagées sont notamment fondées sur les meilleures pratiques recensées par la Commission dans un certain nombre d'États membres.

3. SUIVI ET ETAT DES LIEUX DE LA TRANSPOSITION

Le délai prescrit pour la transposition de la majeure partie de la directive était le 1^{er} décembre 2007, tandis que l'article 15 concernant l'assistance judiciaire devait être transposé le 1^{er} décembre 2008. Au terme de ces délais, des procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de tous les États membres qui n'avaient pas communiqué ou qui n'avaient communiqué que partiellement leurs mesures de transposition. Par la suite, conformément à l'article 226 du traité, la Commission a envoyé dix-sept lettres de mise en demeure et cinq avis motivés. À l'heure actuelle, tous les États membres ont notifié leurs mesures de transposition complètes, à l'exception de la Belgique et de l'Irlande. La Commission a décidé de renvoyer la Belgique et l'Irlande devant la Cour de justice, et a

⁶ Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, 17 juin 2008, COM(2008) 360.

adressé une lettre de mise en demeure à la Grèce en ce qui concerne sa mauvaise application de plusieurs dispositions de la directive, notamment celles qui ont trait à l'accès à la procédure et au traitement des mineurs non accompagnés.

Entre le 1^{er} janvier 2008⁷ et le 31 décembre 2009, 492 995 demandes d'asile ont été enregistrées par les 26 États membres liés par la directive sur les procédures d'asile. Au cours de la même période, ces États membres ont rendu 444 165 décisions en premier ressort et 125 785 décisions en appel⁸.

4. DISPOSITIONS GENERALES

4.1. Définitions (article 2)

Les définitions de la directive sont généralement reproduites dans la législation nationale. Plusieurs États membres (par exemple BE, IE, LT, PL, SK, SI et UK) n'ont cependant pas explicitement inclus dans la définition nationale du demandeur d'asile l'obligation faite par la directive de considérer une personne comme un demandeur jusqu'à l'adoption d'une décision définitive; quant à la législation irlandaise, elle ne reprend pas la définition du mineur non accompagné contenue dans la directive.

4.2. Champ d'application et autorités responsables (articles 3 et 4)

Tous les États membres, hormis l'Irlande, ont instauré une procédure unique et appliquent donc la directive pour déterminer tant le statut de réfugié que le statut de protection subsidiaire. La grande majorité des États membres ont désigné une seule autorité responsable de la détermination, généralement un organe administratif spécialisé. Dans plusieurs États membres, d'autres autorités interviennent dans certaines procédures ou certains cas spécifiques, notamment les procédures à la frontière (EE, FR), les procédures préliminaires à des demandes ultérieures (BE), les cas de sécurité nationale (BE), et les cas relatifs aux pays tiers européens sûrs (DE).

⁷ Les décisions mentionnées dans ce paragraphe concernant les demandes déposées avant le 1^{er} décembre 2007 n'étaient pas couvertes par la directive sur les procédures d'asile.

⁸ Les données relatives aux décisions en appel ne sont toutefois pas complètes car 3 États membres n'ont pas fourni d'informations pour 2008 et les données de 9 États membres pour 2009 n'étaient pas disponibles.

5. DISPOSITIONS PARTICULIERES

5.1. Principes de base et garanties fondamentales

5.1.1. Accès à la procédure (article 6)

Les États membres sont tenus de garantir aux personnes le droit de déposer une demande d'asile, et de veiller à ce que les autorités compétentes soient en mesure de faciliter l'accès à la procédure aux personnes qui souhaitent déposer une demande. Les autres aspects de la procédure d'accès sont laissés à la discrétion des États membres.

Si tous les États membres prévoient officiellement le droit de demander l'asile, les régimes nationaux d'accès, tels qu'ils existent actuellement, varient considérablement d'un État à l'autre. Dans certains États membres, les forces de l'ordre, généralement la police et/ou les gardes frontières sont compétents pour recevoir les demandes d'asile (par exemple BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO et SK). Dans d'autres, il faut introduire une demande auprès d'un lieu désigné, tel qu'un centre de (réception des) demandes ou les locaux de l'autorité responsable de la détermination (par exemple, AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE et UK). Dans plusieurs États membres, ce régime prévoit la possibilité de communiquer initialement une intention de demander l'asile aux autres autorités (par exemple AT, DE, BG, SI). En France, les personnes en séjour irrégulier sur le territoire doivent d'abord demander le droit de séjour à la préfecture et ensuite déposer une demande auprès de l'autorité responsable de la détermination.

Les demandes déposées par les parents incluent généralement les mineurs à charge, et CY, FR, EL, HU, MT, PL et PT prévoient également la possibilité d'introduire une demande au nom des personnes majeures à la charge du demandeur. Dans certains États (par exemple EL, NL, DE), le droit de déposer une demande est reconnu aux mineurs d'un certain âge. Un tuteur ou tout autre représentant a compétence pour introduire une demande au nom d'un mineur non accompagné en BE, DE, FR, EL, LT, NL et SK.

Les États membres exigent soit de certaines autorités⁹ soit des autorités publiques en général¹⁰ de renvoyer *de facto* les demandeurs d'asile à l'autorité compétente (par exemple EL, LV, NL, MT, SK) et/ou de notifier la demande d'asile à ladite autorité (par exemple AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT et SE). Les délais impartis pour accomplir les formalités liées au dépôt des

⁹ En BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK

¹⁰ En AT, BG, FI, LV, NL, SE

demandes sont variables. Ils peuvent être de 3 à 5 mois (MT), 36 jours (FR¹¹), 1 mois (NL¹²) ou 2 semaines (CY), tandis que BE, CZ, FI, HU, LT et SE ont communiqué des délais ne dépassant pas 3 jours. Des retards importants et d'autres difficultés pratiques ont été signalés en ce qui concerne l'accès à la procédure en Grèce.

5.1.2. *Droit de rester dans l'État membre (article 7)*

Le droit de rester dans l'État membre en attendant l'issue de la procédure en première instance est généralement reconnu par la législation nationale. Les États membres adoptent néanmoins des approches divergentes en ce qui concerne les exceptions liées à la remise ou à l'extradition du demandeur. Dans plusieurs États membres, l'extradition d'un demandeur d'asile vers le pays d'origine n'est possible qu'après l'adoption d'une décision négative sur la demande d'asile (par exemple EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK et UK). Des exceptions sont permises en AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL et SE. En Roumanie, l'exception n'est prévue que dans les cas liés au terrorisme.

5.1.3. *Les conditions de prise de décision et les garanties accordées (articles 8, 9 et 10)*

Les demandes ne peuvent ni être rejetées ni être exclues de l'examen au motif qu'elles n'ont pas été déposées dans les meilleurs délais, et les États membres respectent généralement ce principe. Néanmoins, FI et MT¹⁴ subordonnent le dépôt tardif d'une demande à certaines conditions, tandis qu'en FR et CZ les personnes en rétention doivent déposer une demande dans un délai de respectivement 5 et 7 jours à compter du moment où elles ont été informées de ce droit¹⁵.

Conformément à la directive, les demandes doivent être examinées individuellement, objectivement et impartialement par le personnel compétent en matière d'asile et sur la base d'informations précises et actualisées obtenues auprès du pays d'origine. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI et UK ont transposé ces normes de manière suffisamment claire et

¹¹ Dont un délai de 15 jours pour obtenir de la préfecture l'autorisation de séjour et un délai de 21 jours pour introduire la demande d'asile. Dans les faits, il faut 20 jours en moyenne pour accomplir la procédure.

¹² Par référence à une période d'attente dans un centre transitoire.

¹³ Bien que les deux procédures soient menées en parallèle, la France n'extrade pas les demandeurs d'asile vers le pays d'origine.

¹⁴ À Malte, la demande doit être introduite dans les 60 jours suivant l'arrivée du demandeur. Les demandes tardives ne peuvent être autorisées que pour des motifs spéciaux et exceptionnels.

¹⁵ À l'expiration du délai, la demande est réputée irrecevable en FR, tandis qu'en CZ le droit de déposer une demande d'asile expire.

¹⁶ Des difficultés sont toutefois signalées en ce qui concerne l'application de ces normes en pratique.

détaillée¹⁷, alors que dans d'autres États membres, la réglementation nationale ne les reflète qu'implicitement. Des accords institutionnels de formation, y compris pour la formation au suivi, sont en place en AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL, et UK. D'autres États membres ont tendance à recourir à des formations *ad hoc*, dont la durée, l'intensité et le contenu sont très variables.

Les États membres imposent généralement aux autorités de rendre leurs décisions sur les demandes par écrit, de motiver les rejets en fait et en droit, et de fournir des informations sur les voies de recours à l'encontre de leur décision¹⁸. Il existe néanmoins des divergences importantes en ce qui concerne la structure et le contenu des décisions, et des faiblesses ont été relevées dans la qualité de la motivation¹⁹. CY et NL se prévalent d'une clause facultative permettant de ne pas fournir de motivation lorsque la personne à laquelle le statut de réfugié est refusé se voit accorder un statut conférant les mêmes droits.

La législation nationale reproduit généralement les garanties énumérées à l'article 10, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile. La grande majorité des États membres fournit aux demandeurs des informations dans une langue qu'ils sont censés comprendre. Certains donnent néanmoins aux demandeurs le droit de recevoir les informations dans une langue qu'ils comprennent (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), allant ainsi au-delà des normes établies par la directive. Pour diffuser les informations concernant la procédure, les États membres utilisent largement des documents imprimés dans différentes langues (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) et plusieurs États membres incluent les informations utiles dans les documents procéduraux spécifiquement adressés à la personne concernée (BG, CY, CZ, SK) et/ou informent le demandeur oralement (FI, LT, MT, SK).

Dans la grande majorité des États membres, les règles nationales garantissent les services gratuits d'un interprète au moins lors d'un entretien personnel, comme le prévoit l'article 10, paragraphe 1, point b). La transposition de cette disposition n'est pas achevée en Belgique et

¹⁷ Dans certains États membres (par exemple, DE, FI et HU) la législation ne contient pas de règles explicites sur les qualifications du personnel compétent en matière d'asile. Dans la pratique toutefois, ce personnel bénéficie d'une formation.

¹⁸ Certains États membres (par exemple, NL et FI) s'appuient sur le droit administratif commun, notamment en ce qui concerne l'exigence de motiver les décisions.

¹⁹ Des préoccupations particulières ont été exprimées en ce qui concerne la motivation des décisions en Grèce.

en Irlande²⁰, et en Grèce il semble qu'il ne soit possible de bénéficier d'un interprète que dans la capitale. Certains États membres (par exemple FI, FR, LT) recourent aux visioconférences ou aux conférences téléphoniques en raison de la pénurie d'interprètes dans certaines langues ou dans certains endroits, et des initiatives importantes de coopération pratique, notamment le projet de réserve d'interprètes, ont été menées à cet égard. Le bureau européen d'appui devrait donner une nouvelle impulsion à ces initiatives de coopération.

En ce qui concerne l'obligation de notifier la décision, un groupe d'États membres remet la décision en personne au demandeur lors d'une réunion (BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), tandis que d'autres transmettent la décision par la poste (FR, DE, EE). Plusieurs États membres la notifient tant au demandeur qu'à son conseil juridique (par exemple BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), tandis que DE et NL²³ appliquent la clause qui permet de ne notifier la décision qu'à un conseil juridique. Le Royaume-Uni utilise toutes les modalités précitées selon la procédure.

Les autorités informent les demandeurs du résultat de la décision et de leur droit de recours soit oralement, y compris en présence d'un interprète (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), soit en fournissant une traduction écrite (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) lors de la notification de la décision. BE, ES et NL ont recours à l'assistance juridique gratuite²⁴. En Irlande, la législation ne prévoit pas de règles explicites mettant en œuvre cette garantie tandis qu'en Grèce, les demandeurs ne seraient pas correctement informés des décisions et des voies de recours disponibles. En EE, LT, BG et SI, la décision est lue intégralement au demandeur par le truchement d'un interprète ou elle est traduite par écrit, ce qui constitue une bonne pratique.

5.1.4. Entretien personnel (article 12, 13 et 14)

Si tous les États membres prévoient le droit à un entretien personnel, certains appliquent les exceptions facultatives. L'entretien personnel peut ne pas avoir lieu lorsque l'autorité compétente a déjà eu une réunion avec le demandeur afin de l'aider à remplir sa demande (CY, EL, SI, UK), le demandeur a soulevé des questions non pertinentes (CY, EL, SI, et UK),

²⁰ En Irlande, la législation n'exige la présence d'un interprète lors d'un entretien que «lorsque cela est possible». En Belgique, un entretien peut être annulé s'il n'y a pas d'interprète disponible.

²¹ Par référence aux pratiques administratives en vigueur.

²² Par référence à la procédure dans un centre de dépôt des demandes.

²³ Par référence à la procédure étendue.

²⁴ L'article 10, paragraphe 1, point e), de la directive sur les procédures d'asile autorise les États membres à déroger à cette obligation lorsqu'une assistance juridique gratuite est possible.

ses déclarations sont incohérentes, contradictoires, peu plausibles ou insuffisantes (CY, EL, SI et UK), il est originaire d'un pays sûr (EL et SI) ou d'un pays tiers sûr (EL, FI, SI et UK), il introduit une deuxième demande identique (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI et UK) ou introduit une demande pour retarder son expulsion (CY, EL, SI et UK). Dans plusieurs cas, les exceptions nationales s'écartent de la lettre de la directive²⁵.

L'obligation faite par la directive de mener l'entretien hors de la présence des membres de la famille est généralement reprise dans les réglementations nationales. En FR, NL, SI et IE, la législation n'est toutefois pas suffisamment explicite à cet égard. Dans certains États membres (BG, CZ, ES, FI, DE, NL, et SI), la législation ne mentionne pas expressément l'exigence de la directive de garantir la confidentialité des entretiens personnels, et des difficultés sont signalées en ce qui concerne les pratiques en vigueur en EL et ES.

La directive impose aux États membres de mener les entretiens personnels dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. Si cette règle est pertinente pour les demandeurs qui, en raison de leur sexe, de leur âge et/ou des conséquences d'un traumatisme, pourraient avoir besoin d'un soutien supplémentaire, la directive ne prévoit pas expressément de garanties pour les demandeurs ayant des besoins particuliers, comme par exemple, des entretiens menés par une personne du même sexe que le demandeur. Néanmoins, certains États membres ont instauré des mesures de ce type telles que la mise à disposition d'un interprète et /ou d'un interlocuteur du même sexe (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI et UK) et la communication d'informations sur les aspects de la détermination du statut de réfugié liés au genre (AT, DE, SE).

La directive prévoit que la communication lors d'un entretien doit avoir lieu dans une langue dont «il est raisonnable de supposer [que la personne] la comprend» et les règles nationales de plusieurs États membres (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) vont au-delà de cette norme en faisant mention d'une langue que la personne comprend, alors que d'autres s'en tiennent à la lettre de la directive. Les règles législatives ne seraient pas toujours respectées dans les faits, en raison notamment de la pénurie d'interprètes²⁶, et dans certains États membres (BG, ES, FI,

²⁵ L'entretien personnel peut être omis si aucun interprète n'est disponible (BE) ou lorsque la demande est manifestement dénuée de fondement (FR). En SI, l'entretien personnel n'est pas obligatoire dans la procédure accélérée et il est souvent abandonné dans la pratique.

²⁶ De graves problèmes sont notamment signalés en ce qui concerne la Grèce.

DE, NL, IE), les règles nationales ne transposent pas expressément les normes de la directive en ce qui concerne la qualification des personnes chargées de mener l'entretien personnel.

L'obligation d'établir un rapport sur l'entretien personnel et de permettre au demandeur d'y avoir accès est généralement intégrée dans la loi. Néanmoins, les pratiques divergent considérablement d'un État membre à l'autre, certains produisant un rapport (EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), d'autres réalisant une transcription (BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) et d'autres encore fournissant un enregistrement audio et/ou visuel (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL et UK). Alors que certains États membres offrent au demandeur la possibilité de formuler ses commentaires sur le document de l'entretien (CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO et SK), ce n'est pas une pratique courante dans tous les États membres. La précision des procès-verbaux est donc variable. Des pratiques différentes sont également signalées en ce qui concerne l'accès au rapport. Dans certains États membres (FI, DE, HU, IT, NL, CZ SK, PL et UK), cet accès est autorisé au cours de la procédure en premier ressort, tandis que dans d'autres (CY, EL, BE, BG, RO et FR), il ne l'est qu'après l'adoption d'une décision.

5.1.5. Assistance judiciaire et représentation

Le droit de consulter un conseil juridique est formellement reconnu dans toute l'Union mais les États membres sont divisés en ce qui concerne la mise à disposition d'une assistance judiciaire gratuite. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI s'en tiennent à la formulation de la directive, et ne l'offrent qu'au stade du recours. D'autres en revanche vont au-delà de la règle et accordent soit l'aide judiciaire (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT, et UK)²⁷ soit le conseil juridique gratuit (AT, CZ²⁸) dès la procédure en premier ressort. En ce qui concerne le stade de l'appel, la plupart des États membres accordent l'aide judiciaire tant pour les procédures en premier ressort que pour les appels ultérieurs. Cependant, AT et CY ne fournissent l'aide judiciaire, sous forme de représentation, que dans les procédures devant les juridictions supérieures. Si BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI et SE ne vérifient pas le bien-fondé de la demande avant d'accorder l'aide judiciaire, d'autres États membres le font et les régimes nationaux présentent des variations considérables en ce qui concerne le seuil applicable, les stades de recours et les autorités responsables. L'absence de

²⁷ En FI, ES, HU, LT, IE et UK, ce droit est toutefois soumis à des conditions de ressources.

²⁸ Par référence aux services d'ONG qui sont cofinancés par des fonds publics.

ressources suffisantes est une condition préalable formelle pour bénéficier de l'aide judiciaire dans la plupart des États membres²⁹.

Les États membres sont tenus, sous plusieurs conditions, d'accorder au conseil juridique du demandeur l'accès à son dossier et de mettre celui-ci à la disposition des autorités saisies du recours. Une majorité d'États membres accorde cet accès aux conseils juridiques sans imposer de restrictions. Les limitations, essentiellement fondées sur des motifs de sûreté nationale, sont appliquées en EL, CY, LT, IE, ES, NL et UK. Il semblerait que dans certains États membres (FR, IT), les conseils juridiques n'aient pas accès aux informations sur le pays d'origine sur lesquelles s'est fondée l'autorité responsable de la détermination. Les autorités saisies du recours ont généralement accès à l'ensemble des informations contenues dans le dossier du demandeur³⁰. Dans tous les États membres, hormis la France, un conseil juridique peut assister à l'entretien en premier ressort.

5.1.6. Garanties accordées aux mineurs non accompagnés(article 2, point i) et article 17)

Tous les États membres prévoient une représentation pour les mineurs non accompagnés dans le cadre de la procédure, et la désignation d'un tuteur légal ou d'une institution compétente pour agir en tant que tel est une tendance courante. Un tel dispositif est en vigueur en AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK et SI, mais avec d'importantes variantes en ce qui concerne les dispositions institutionnelles, les autorités concernées, ainsi que le rôle et les qualifications du tuteur. Certains États membres ont un dispositif dans lequel le type de représentation diffère en fonction des étapes ou au cours de la procédure, notamment la représentation par un conseil juridique (AT, PL), des ONG (CZ, FR³¹, PT) ou des services sociaux (ES). En IE et UK, les mineurs sont représentés par une organisation chargée de prendre soin des mineurs.

Seuls quelques États membres appliquent des exceptions à l'obligation de désigner un représentant. La Grèce prévoit une telle exception lorsqu'il est probable que l'enfant atteindra 18 ans avant qu'une décision en premier ressort ne soit adoptée, ou s'il est marié ou l'a été, ou s'il a 16 ans et est en mesure de poursuivre la demande. Cette dernière exception est également applicable en Allemagne.

²⁹ Cette condition n'est pas appliquée en BE, CZ et RO.

³⁰ Des restrictions liées à la sûreté nationale sont possibles en LT et ES.

³¹ Par référence au système des administrateurs ad-hoc.

Des examens médicaux pour déterminer l'âge des mineurs non accompagnés sont possibles en SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI et UK, et les mineurs sont informés de la procédure de détermination de l'âge soit oralement soit par écrit. Ces États membres demandent également le consentement du mineur ou de son représentant légal avant d'effectuer un examen médical. Si une personne refuse de se soumettre à cet examen, elle est traitée comme un adulte (CZ, HU, NL, RO, PL et SK), la crédibilité de ses déclarations est compromise (AT et LU) ou elle ne peut invoquer le principe du bénéfice du doute (LT). Ce dernier point s'écarte de la directive.

5.1.7. *Retrait de la demande (articles 19 et 20)*

Lorsqu'une demande est *explicitement retirée*, la procédure est généralement clôturée, soit par la prise d'une décision (BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL et SI) soit par l'inscription d'une mention dans le dossier (ES, FR, NL et UK). En CY, IT³² et UK, la demande est rejetée, et en Grèce et à Malte, la législation suit la formulation de la directive, ce qui permet soit la clôture de la procédure soit le rejet de la demande.

La notion de *retrait implicite* est d'application dans la grande majorité des États membres. Elle n'est pas formellement transposée en FR et IT. Parmi les situations qui portent à considérer que la demande est retirée, outre les exemples décrits dans la directive, figure une tentative d'entrée non autorisée sur le territoire d'un autre pays (CZ) ou le retour volontaire dans le pays d'origine (AT, BE, BG). Les règles nationales permettent de clore la procédure, généralement en tant que première mesure (AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) et/ou de rejeter la demande (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO et UK).

5.2. **Procédures en premier ressort**

5.2.1. *Procédure d'examen et demandes infondées (articles 23 et 28)*

La directive fait obligation aux États membres de mener la procédure à terme dans les meilleurs délais. Les méthodes varient selon les États. En CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE et UK, les règles nationales s'alignent sur la formulation de la directive (EL, EE, CY, UK) ou prévoient le principe de diligence et le droit de recevoir des informations sur l'évolution de la procédure administrative (FI, SE). En outre, certaines autorités responsables

³² En Italie, cette règle s'applique si un entretien a déjà eu lieu.

de la détermination (DE, SE et UK) fixent des objectifs pour la clôture des dossiers. Dans d'autres États membres, la législation impose des délais pour adopter une décision: un mois (RO), 2,5 mois (HU), 2,6 mois (PT), 3 mois (BG, CZ, LT, LV, SK), et 6 mois (AT, ES, NL³³, PL). Le délai peut être prolongé d'un mois (HU, RO), de 3 mois (BG, LT) ou 9 mois (LV). Au Portugal ce délai peut être prorogé jusqu'à 6 mois. En AT, CZ et PL, l'extension du délai n'est pas limitée. En IT, des délais spécifiques sont fixés pour certaines étapes de la procédure.

Il est laissé à la discrétion des États membres de *donner la priorité* à une demande ou d'en *accélérer* l'examen. Ils peuvent également décider qu'une procédure est prioritaire ou accélérée pour 16 motifs précis. Les circonstances entourant ces motifs peuvent aussi être prises en compte lors du rejet d'une demande considérée comme manifestement infondée³⁴. Les dispositions nationales à cet égard sont dès lors extrêmement divergentes.

En AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI et UK, l'examen d'une demande peut être accéléré lorsque des motifs spécifiques le justifient. Le nombre de motifs prévus par la législation nationale varie considérablement³⁵, et certains s'écartent de la lettre de la directive. En FR, SI et UK, chaque demande est évaluée en vue de déterminer la procédure applicable, alors que d'autres États s'en remettent à l'autorité responsable de la détermination. En BG, PT et ES³⁶, toutes les demandes sont d'abord examinées lors d'une procédure préliminaire qui peut aboutir soit à l'admission de la personne à une procédure normale, soit au rejet de sa demande pour les motifs d'irrecevabilité ou les motifs relevant de l'article 23, paragraphe 4, de la directive sur les procédures d'asile. Aux Pays-Bas, toutes les demandes sont d'abord examinées dans le cadre d'une procédure qui peut entraîner soit le rejet de la demande, soit l'octroi de la protection, soit une extension de la procédure. La Suède accélère le traitement des cas manifestement infondés, tandis qu'en Irlande, certaines demandes peuvent être classées prioritaires. HU et DE ne prévoient pas de procédures accélérées.

³³ Par référence à la procédure étendue.

³⁴ Article 28, paragraphe 2, de la directive.

³⁵ Il existe 5 motifs en LT, 8 en FI, 9 en CZ, 10 en RO, 11 en MT, 14 en EL et 16 en SI.

³⁶ En Espagne, à la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'asile, deux procédures accélérées différentes s'appliquent à la frontière et à l'intérieur du territoire. La procédure à la frontière est similaire au modèle de BG, tandis que la procédure interne est liée à des motifs spécifiques.

Les différents délais applicables pour achever la procédure accélérée sont de 48 heures (LT), 3 jours (BG, MT, RO et UK³⁷), 4 jours (ES³⁸ et FR³⁹), 10 jours ouvrables (LV), 15 jours (BE⁴⁰ et FR), 1 mois (EL, CZ et PL), 2 mois (SK, LU et BE), 3 mois (AT et ES). Aucun délai formel n'est fixé en EE, IE⁴¹, SE et SI, tandis qu'en FI, PT et IT des délais sont imposés pour accomplir certaines étapes de la procédure⁴². Les procédures accélérées peuvent être appliquées sans offrir à la personne concernée l'occasion d'avoir un entretien personnel (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI et UK) elles peuvent entraîner un raccourcissement des délais de recours (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO et UK), ou priver les recours de leur effet suspensif automatique (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK et UK).

Les États membres ne peuvent déclarer la demande infondée ou manifestement dénuée de fondement et la rejeter que si la personne n'a pas droit à la protection internationale. En CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK et SI, les demandes peuvent néanmoins être déclarées infondées ou manifestement dénuées de fondement lorsque l'autorité responsable de la détermination constate l'existence d'une circonstance relevant de l'article 23, paragraphe 4, de la directive sur les procédures d'asile, et en BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT et SI, les dispositions nationales correspondantes tendent, de surcroît, à s'écarter de la lettre de la directive.

5.2.2. Demandes irrecevables (article 25, paragraphe 2)

La possibilité de ne pas examiner une demande lorsqu'un autre État membre a accordé au demandeur le statut de réfugié a été transposée dans la législation en BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI et UK. En BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK et UK, une demande peut être jugée irrecevable lorsqu'une personne vient d'un «premier pays d'asile». La notion de pays tiers sûr s'applique au stade de la recevabilité en AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI et UK. En BG, NL, CY, MT, SI et PT, une demande peut être considérée comme étant irrecevable lorsqu'une personne a obtenu ou a demandé un statut qui offre des droits

³⁷ Cela concerne la procédure accélérée et il s'agit de jours ouvrables. Dans le cadre de la procédure de recours non suspensif les délais sont de 6 ou de 10 jours).

³⁸ Cela concerne les personnes en rétention et il s'agit de jours ouvrables. Le délai peut être étendu à 8 jours.

³⁹ Il s'agit des demandeurs en rétention.

⁴⁰ Il s'agit des demandeurs en rétention.

⁴¹ En Irlande la procédure prioritaire dure de 17 à 20 jours ouvrables en pratique.

⁴² En Finlande et au Portugal, les délais moyens sont respectivement de 67 et de 30 jours en pratique.

⁴³ En Bulgarie, ce motif peut être appliqué dans la procédure accélérée, comme indiqué au point 5.2.1.

équivalents au statut de réfugié. Les demandes successives identiques sont jugées irrecevables en AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI et UK, tandis que CY, EL, PL, MT et PT appliquent cette notion aux demandes d'adultes à charge antérieurement couverts par des demandes déposées en leur nom et lorsqu'il n'existe pas de faits nouveaux spécifiques à leur situation.

La Belgique et la France n'ont pas transposé l'article 25, paragraphe 2, tandis qu'un certain nombre d'États membres qui n'ont pas recours à cet article n'ont pas de procédure de recevabilité spécifique (EE, FI, IE, IT, NL), et d'autres (AT, BG, ES et PT) ont prévu une procédure préliminaire au cours de laquelle la recevabilité et les critères de fond sont examinés. Dans plusieurs cas, la législation nationale prévoit des motifs d'irrecevabilité qui ne correspondent pas à l'article 25, paragraphe 2⁴⁴.

5.2.3. *Le concept de premier pays d'asile (article 26)*

Les États membres ne peuvent considérer un pays tiers comme le premier pays d'asile d'un demandeur d'asile que si ce dernier s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou s'il jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, et s'il y sera réadmis. AT, BE, FR, LT et PL n'ont pas transposé cette notion facultative. En BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI et UK, la disposition peut être appliquée aux personnes auxquelles le statut de réfugié a été reconnu, tandis que CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE et UK ont également prévu la possibilité d'appliquer cette notion à celles qui bénéficient d'une protection suffisante autrement. La notion de protection suffisante fait l'objet d'interprétations diverses, parmi lesquelles «*un autre type de protection internationale*» (EE), «*une protection effective au sens de la convention de Genève*» (PT) et «*le droit de séjour ou d'obtenir une protection internationale effective*» (ES). L'Allemagne applique une présomption de sécurité lorsqu'une personne vit depuis plus de 3 mois dans un autre pays tiers dans lequel elle ne risque pas de persécutions politiques, et les Pays-Bas retiennent la notion de *pays de résidence antérieure*⁴⁵. La Slovénie et la Grèce appliquent la lettre de la directive et font mention de la notion de

⁴⁴ Cela concerne notamment la possibilité de ne pas examiner une demande au fond en invoquant la notion de pays d'origine sûr (MT), l'absence d'intérêt légitime (BG), l'introduction d'une demande à l'aide d'autres données personnelles (ES) ou lorsqu'une personne est titulaire d'un permis de séjour (EE).

⁴⁵ Il s'agit d'un pays dans lequel une personne a obtenu ou peut obtenir un permis de séjour qui offre une protection à long terme contre le retour.

protection suffisante. En EE, DE, SE et FI, l'exigence que la notion ne soit applicable que si une personne sera réadmise dans un pays tiers est absente des règles de transposition.

5.2.4. *Le concept de pays tiers sûr (article 27)*

La notion de pays tiers sûr s'applique lorsqu'une personne a sollicité une protection dans un pays tiers qui est sûr, qui est en mesure d'offrir une protection conforme à la convention de 1951, et avec lequel la personne concernée a un lien de connexion. Certains États membres (BE, DE, FR, IT, PL et SE) n'ont pas transposé cette notion, tandis que d'autres l'appliquent rarement dans la pratique⁴⁶. En ce qui concerne les critères matériels d'application de cette notion à un pays tiers, en général, les règles nationales soit suivent la lettre de la directive, soit la reflètent en substance. Plusieurs problèmes ont été relevés: en République tchèque et au Royaume-Uni, la législation applicable ne prévoit pas qu'un pays tiers est tenu de respecter le principe de non-refoulement⁴⁷, tandis qu'en Roumanie et au Royaume-Uni, les critères nationaux ne mentionnent pas la possibilité de demander le statut de réfugié et de bénéficier d'une protection. En FI, IE et LT, l'accent est mis sur la participation du pays tiers aux traités relatifs aux réfugiés et aux droits de l'homme, et à leur respect, plutôt que sur le traitement d'une personne conformément aux critères spécifiques de la directive.

La notion de pays tiers sûr ne peut être appliquée que lorsqu'il est établi qu'il existe un lien de connexion avec un pays tiers, justifiant que la personne concernée s'y rende. Les mesures nationales ne comportent pas de règles détaillées à cet égard et font seulement référence à une personne «qui était présente» (SI), «a transité et a eu l'occasion, à la frontière ou sur le territoire, de contacter les autorités» (RO et UK), «a séjourné ou a transité dans ce pays et il existe un lien qui peut, en principe, permettre à cette personne de s'adresser à ce pays» (PT), «a séjourné» (CZ) ou «a résidé» (BG, EL⁴⁸ et MT⁴⁹) dans un pays tiers. Aucune règle à ce sujet n'est établie en AT, FI⁵⁰, LT et SK. Les règles nationales de EE, ES, LU, CY exigent des autorités qu'elles établissent l'existence d'un lien, sans spécifier les critères applicables. Aux

⁴⁶ Il apparaît que seuls AT, ES, HU, PT et UK l'appliquent dans les faits et uniquement dans un nombre de cas limité.

⁴⁷ Pour la République tchèque, cela concerne l'article 27, paragraphe 1, points b) et c). En ce qui concerne le Royaume-Uni, il s'agit de l'article 27, paragraphe 1, point c), seulement.

⁴⁸ En Grèce, la législation mentionne un permis de résidence.

⁴⁹ À Malte, les règles nationales font état d'une «période significative» et en rapport avec le pays concerné.

⁵⁰ La seule exigence est que la personne «pourrait avoir bénéficié d'une protection» dans le pays en question.

Pays-Bas, les règles pertinentes existent et font notamment obligation aux autorités nationales d'apprécier la nature, la durée et les circonstances du séjour d'une personne dans un pays tiers.

Les États membres peuvent soit désigner les pays tiers sûrs soit appliquer cette notion au cas par cas. BG, CZ, RO, SK, SI et PT ont opté pour la première solution, tandis que AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL et SE appliquent la méthode du cas par cas. Le Royaume-Uni prévoit tant la désignation des pays tiers sûrs que l'examen au cas par cas de la sûreté du pays⁵². Les approches adoptées par les États membres varient donc et ne sont généralement pas assez détaillées en ce qui concerne l'examen individuel de la sûreté pour une personne donnée. Dans plusieurs États membres, la personne a le droit de réfuter la présomption de sûreté dès la procédure en premier ressort (BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), alors que dans d'autres, cette possibilité n'existe que par dans le cadre de l'exercice d'un recours (CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Si la tendance générale est qu'une personne peut réfuter la présomption de sécurité pour tout motif, plusieurs États membres limitent cette possibilité aux seuls motifs prévus à l'article 3 CEDH (MT, NL, PT) ou aux motifs de la CEDH en général (UK). En Finlande et en Grèce, les motifs ne sont pas précisés dans la législation. La Commission est d'avis que les personnes concernées doivent être informées de leur droit de contester l'application de la notion de pays tiers sûr, et avoir la possibilité de l'exercer avant qu'une décision ne soit prise en premier ressort⁵⁴.

5.2.5. *Pays d'origine sûrs (articles 29 à 31)*

La Cour de justice a annulé les dispositions de la directive relatives aux procédures d'adoption et de modification des listes communes minimales des pays d'origine sûrs⁵⁵. Pour ce qui est de la désignation nationale, il n'existe pas de notion de pays d'origine sûrs en BE, IT, PL et SE⁵⁶. Des divergences importantes ont par ailleurs été relevées entre les États membres qui sont dotés de procédures concernant les pays d'origine sûrs. En CY, EE, HU et EL, cette notion peut être appliquée pour une portion du territoire d'un pays. Un certain nombre d'États membres (DE, FI, FR, NL et UK) peuvent s'appuyer sur des clauses de statu quo, en appliquant ainsi des critères moins rigoureux pour la désignation nationale, et le Royaume-

⁵¹ Par référence à la pratique.

⁵² En réalité, seule l'approche du cas par cas est appliquée, car aucune liste de pays tiers sûr n'a été adoptée.

⁵³ Par référence à la pratique. La législation ne prévoit pas de dispositions spécifiques.

⁵⁴ Cela découle du principe du respect du droit à être entendu. Cf. notamment l'affaire C-349/07.

⁵⁵ Affaire 133/06, arrêt du 6 mai 2008.

⁵⁶ Ces États membres ont toutefois transposé la notion de pays d'origine sûr liée à une liste commune.

Uni use de la possibilité de désigner comme sûre une portion du territoire ou de désigner comme sûr un pays ou une partie du territoire de ce dernier pour un groupe particulier de personnes. Bien que les législations nationales en général prévoient une liste de pays d'origine sûrs, ces listes n'ont réellement été adoptées que dans quelques États membres (AT, DE, FR, LU, RO, SK et UK), et le contenu de ces listes est très variable⁵⁷. EE, CZ, FI, NL et PT n'ont prévu aucune liste et cette notion ne peut être appliquée qu'au cas par cas; en BG, FR, PT, MT et RO, les règles nationales ne transposent pas pleinement et explicitement les critères établis par la directive pour considérer un pays comme un pays d'origine sûr.

L'exigence de procéder à un examen individuel est généralement reconnue, en tant que principe général ou spécifiquement dans le cadre de la notion de pays d'origine sûr. S'il en est de même pour la possibilité de réfuter la présomption de sûreté du pays, il semble que les demandeurs ne soient pas toujours informés de l'intention des autorités d'appliquer cette notion⁵⁸, et en EE, EL et SI, l'entretien personnel peut être omis au cours des procédures en question.

5.2.6. Procédure préliminaire aux demandes ultérieures (articles 32 à 34)

La directive permet aux États membres de subordonner les demandes ultérieures à une procédure préliminaire visant à apprécier si elles contiennent de nouveaux éléments ou constatations susceptibles de justifier l'octroi du statut de réfugié. Une telle procédure existe en BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE et SI. En CZ, ES, HU, LV, des critères similaires sont intégrés dans une procédure déterminant la recevabilité, et en France, ils font partie intégrante d'une procédure accélérée. L'interprétation des critères de la directive déterminant ce qui constitue des éléments nouveaux est très variable. En Grèce et au Luxembourg, la législation s'aligne pleinement sur la directive. L'Allemagne se fonde sur les motifs généraux de contrôle des actes administratifs, les Pays-Bas exigent l'existence de circonstances nouvelles qui ne peuvent pas être exclues a priori pour être des motifs de révision d'une décision antérieure. La Belgique vérifie si les nouvelles circonstances contiennent des indices sérieux d'une crainte fondée de persécution ou d'un risque véritable de préjudice, la République tchèque exige un lien avec les motifs d'octroi d'une protection, tandis que SI, HU, LV et SK mettent l'accent sur le changement des circonstances. La Suède exige de nouvelles circonstances qui constituent un obstacle durable à l'éloignement. Les États membres

⁵⁷ L'Allemagne a désigné 2 pays tiers, la France 18 et le Royaume-Uni 26.

⁵⁸ Cf. l'étude du HCR sur l'application de la directive sur les procédures d'asile.

imposent généralement aux demandeurs de présenter des éléments qui n'étaient pas connus ou qui ne pouvaient l'être au moment de l'examen antérieur.

BE, CZ, PT, RO, SE n'appliquent la procédure préliminaire qu'aux demandes introduites après l'adoption d'une décision sur une demande antérieure, alors que la Slovénie le fait aussi pour des demandes introduites après le retrait explicite de la demande, et DE, ES, EL, HU, LU, MT et NL appliquent les dispositions de la directive concernant la procédure préliminaire aux demandes introduites après une décision ou après le retrait explicite ou implicite de la demande antérieure. Seule l'Allemagne applique la procédure préliminaire aux personnes qui omettent de se rendre dans un centre d'accueil ou de comparaître devant les autorités à une date déterminée, conformément à l'article 33 de la directive sur les procédures d'asile.

En CZ, DE, EL, LU, MT et RO, les règles concernant les demandes ultérieures permettent d'omettre l'entretien personnel et en DE, LU, NL, MT et RO, les personnes concernées sont tenues d'indiquer les faits et de produire les preuves justifiant une nouvelle procédure. DE, LU, PT⁵⁹ et MT exigent des demandeurs qu'ils présentent les nouvelles informations dans un délai précis.

Les dispositions de la directive relatives aux demandes ultérieures n'ont pas été transposées en Irlande. Le Royaume-Uni applique un système de «nouvelles demandes» qui s'écarte des normes de la directive, tandis que la législation slovaque impose simplement aux autorités de clore la procédure lorsque les faits du dossier n'ont pas sensiblement changé après qu'une décision a été prise sur la demande antérieure.

5.2.7. Procédures à la frontière (article 35)

AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK et SI prévoient des procédures à la frontière, qui varient considérablement pour ce qui a trait aux personnes concernées, aux motifs et aux types de décisions et aux délais et garanties procéduraux. Elles s'appliquent aux demandeurs non munis de documents d'entrée (BE, DE, FR, NL, PT), qui viennent d'un pays d'origine sûr (DE), qui produisent des documents falsifiés (CZ), qui constituent une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public (CZ), ou dont l'identité n'est pas établie (CZ). AT,

⁵⁹ Au Portugal, l'application d'un délai est laissée à la discrétion de l'autorité responsable de la détermination.

EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI⁶⁰ appliquent une procédure à la frontière à toutes les personnes qui demandent l'asile soit à la frontière en général, soit à des endroits spécifiques (aéroports).

Parmi les motifs de rejet d'une demande d'asile figurent la notion de pays d'origine sûr (AT, DE, EE), les motifs tenant à la recevabilité (EE, ES, HU, SI, PT), les demandes mal fondées (AT), les demandes manifestement dénuées de fondement (DE, ES, FR, RO, PT, SI) et celles qui contiennent de fausses informations concernant l'identité, la nationalité ou l'authenticité des documents (AT). EL, NL et CZ, se prononcent sur les demandes à la frontière sur la base de motifs généraux. Le délai pour prendre une décision est variable: 2 jours (DE), 3 jours (RO), 4 jours (ES, FR), 7 jours (PT), 8 jours (HU), 15 jours (BE), 30 jours (EL, CZ), 42 jours (NL). Les dispositions nationales régissant les procédures à la frontière reproduisent généralement les principes de base et les garanties fondamentales ou, s'agissant des procédures à la frontière fondées sur une clause de statu quo⁶¹, les garanties minimales énumérées à l'article 35, paragraphe 3. En particulier, les personnes concernées par une procédure à la frontière se voient généralement proposer un entretien personnel. Les règles nationales permettent d'omettre l'entretien personnel lors d'une procédure à la frontière uniquement en Estonie.

5.2.8. *Retrait du statut de réfugié (articles 37 et 38)*

Les dispositions de la directive sur le retrait du statut de réfugié sont généralement reprises dans la législation nationale. L'Allemagne prévoit une clause facultative permettant de décider que le statut de réfugié devient juridiquement caduc lorsque les conditions de cessation du statut sont applicables. En 2008 et en 2009, EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT et RO n'ont procédé à aucun retrait du statut de réfugié, tandis que certains États membres (IE, LU, HU, PL, SI, SK et SE) ont communiqué des chiffres ne dépassant pas 25 retraits par an. En 2008 et 2009, cette disposition a été appliquée plus fréquemment en AT (105 cas), DE (10 755), FR (220) et IT (95).

⁶⁰ En Slovénie, les dispositions sur les procédures aux frontières n'ont pas été mises en œuvre dans la pratique.

⁶¹ Conformément à l'article 35, paragraphe 2, de la directive sur les procédures d'asile, les États membres peuvent, conformément aux lois et règlements en vigueur au 1er décembre 2005, maintenir des procédures dérogeant aux principes de base et aux garanties fondamentales.

5.3. Procédures de recours

5.3.1. Droit à un recours effectif (article 39)

La directive fait obligation aux États membres d'assurer l'accès à un recours effectif devant une juridiction, de fixer les règles procédurales et les délais nécessaires et de prévoir des dispositions concernant le droit de rester sur leur territoire en attendant l'issue du recours. Dans la majorité des États membres, une juridiction est l'instance d'appel de premier niveau. Il peut s'agir de juridictions spécialisées (AT, FR et SE), administratives (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) ou de juridictions de droit commun (CZ, IT, HU, NL, RO, SK et UK⁶³). BE, CY, IE, MT, PL et UK disposent de formations spécialisées. Au Royaume-Uni, la *Special Immigration Appeals Commission* statue sur les recours dans les affaires faisant intervenir le critère de sécurité nationale. La Grèce est le seul État membre où la cour administrative suprême (Conseil d'État) constitue l'unique instance d'appel pour les décisions en matière d'asile adoptées par l'autorité responsable de la détermination.

Les délais pour introduire un recours sont très variables et de nombreux États membres les ont réduits pour les décisions relevant de l'article 23, paragraphe 4, de l'article 28, paragraphe 2, de l'article 32 et/ou de l'article 35 de la directive sur les procédures d'asile, et pour les décisions concernant les demandeurs en rétention. Le délai général diffère d'un État à l'autre: 8 jours (PT), 10 jours (EE, LV et UK), 14 jours (AT, BG, DE, LT, PL), 15 jours (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 jours (CY), 21 jours (SE), 28 jours (NL⁶⁵), 30 jours (BE, FI, FR, EL, IT, SK) et 60 jours (EL, ES). Les délais réduits peuvent être de 2 jours (FR, RO, et UK), 3 jours (SI, DE⁶⁶, PT), 5 jours (PL, UK⁶⁷), 7 jours (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 jours (CY), 15 jours (BE, IT), et 20 jours (SK). Le même délai s'applique aux décisions en matière d'asile en EE, FI, EL, LT, LV, PL et SE.

Le principe de l'effet suspensif automatique s'applique à tous les recours introduits auprès de l'instance d'appel de premier niveau en BG, HU, IE, LT, LU et PT. Dans d'autres États membres, les exceptions applicables sont très variables et concernent les décisions de ne plus examiner une demande ultérieure (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO, et UK), un refus de réexamen (CZ, DE, SI), les décisions prises concernant les procédures à la frontière (CZ, DE), les décisions d'irrecevabilité (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), les décisions relevant de l'article 23, paragraphe 4, et/ou de l'article 28, paragraphe 2, de la directive sur les procédures

⁶² Pour les décisions de refus d'entrée et les décisions d'appliquer une procédure accélérée.

⁶³ Pour les décisions qui ne peuvent faire l'objet que d'un recours juridictionnel.

⁶⁴ En Irlande, le délai de rigueur est de 15 jours *ouvrables*.

⁶⁵ Par référence à la procédure étendue. La législation fixe un délai de 4 semaines.

⁶⁶ Pour la procédure à la frontière.

⁶⁷ Pour les demandeur en rétention. Dans la procédure accélérée, le délai est de deux jours.

⁶⁸ Pour la procédure dans un centre de dépôt des demandes.

d'asile, (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), les décisions relevant de l'article 23, paragraphe 3, de la directive (NL), et les décisions concernant les demandeurs en rétention (IT, NL). En Grèce et en Espagne, aucun recours ne suspend automatiquement l'éloignement. Lorsqu'un recours n'a pas d'effet suspensif, des mesures provisoires sont généralement prévues. Cependant, le droit de rester sur le territoire en attendant l'issue de la procédure concernant ces mesures n'est pas légalement garanti en CZ, EL et SK. Dans plusieurs autres États membres, l'éloignement peut être immédiatement exécuté pour les décisions relatives aux demandes ultérieures (FI, NL) ou lorsque la personne représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale (NL). Au Royaume-Uni, lorsqu'un droit de recours interne ne s'applique pas, le demandeur ne peut attaquer la décision qu'en demandant une autorisation de contrôle juridictionnel ou en introduisant un recours depuis l'étranger.

Dans la majorité des États membres, l'instance d'appel de premier niveau est compétente pour examiner l'affaire en fait et en droit. En revanche, en Grèce et en Slovénie, la juridiction n'examine que la légalité des décisions en première instance. Au Royaume-Uni, le contrôle juridictionnel ne porte pas sur tout le fond de la décision, et aux Pays-Bas, les faits constatés par l'autorité responsable de la détermination ne font l'objet que d'une vérification sommaire. Si en BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT et UK, une juridiction a le droit d'examiner l'affaire *ex nunc*, d'autres États (CZ, SI et NL) tendent à restreindre la possibilité de tenir compte de nouvelles preuves.

La Cour de justice de l'Union européenne n'a été saisie que d'une seule demande préjudicielle concernant la directive⁷¹. Cette situation pourrait changer avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui permet aux juridictions nationales de tous niveaux de demander des orientations interprétatives à la Cour, contribuant ainsi à une application plus cohérente de la directive.

6. CONCLUSION

La présente évaluation confirme que certaines des dispositions facultatives et clauses dérogatoires de la directive ont contribué à la multiplication de pratiques divergentes dans l'Union et que les garanties procédurales varient considérablement d'un État membre à l'autre.

⁶⁹ En BE, l'invocation d'éléments nouveaux est toutefois soumise à certaines conditions.

⁷⁰ À l'exception des demandes rejetées comme manifestement dénuées de fondement.

⁷¹ Affaire C-69/10. Le tribunal administratif luxembourgeois a demandé en substance si la directive impose de garantir un recours contre une décision de statuer sur une demande dans le cadre d'une procédure accélérée.

C'est notamment le cas pour les dispositions relatives aux procédures accélérées, au «pays d'origine sûr», au «pays tiers sûr», aux entretiens personnels, à l'assistance judiciaire et à l'accès à un recours effectif. D'importantes disparités subsistent donc. Un certain nombre de cas de transposition incomplète et/ou incorrecte et de mauvaise application de la directive ont également été relevés. L'effet cumulé de ces déficiences risque d'entraîner des erreurs administratives dans les procédures. Il est utile de signaler à cet égard qu'une part significative des décisions de première instance sont annulées lors des recours.

Le présent rapport témoigne que l'objectif d'harmonisation en ce qui concerne des procédures d'asile justes et efficaces n'a pas été pleinement atteint. La Commission continuera d'examiner et de suivre de près tous les cas dans lesquels des difficultés de transposition et/ou de mise en œuvre ont été relevées, afin de favoriser l'application correcte et cohérente de la directive et d'assurer le plein respect du principe de non-refoulement et d'autres droits consacrés dans la charte de l'Union européenne. Les divergences procédurales imputables aux règles souvent vagues et ambiguës ne pourront être éliminées que par des modifications législatives. Par conséquent, et sur la base d'une évaluation approfondie de l'application de la directive, la Commission a adopté le 21 octobre 2009 une proposition de refonte de la directive afin de remédier aux déficiences mises en évidence.