

RECOMMANDATIONS DE PICUM RELATIVES AU RÈGLEMENT SUR LES PROCÉDURES D'ASILE

PROPOSITION MODIFIÉE DE RÈGLEMENT
DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU
CONSEIL INSTITUANT UNE PROCÉDURE
COMMUNE EN MATIÈRE DE PROTECTION
INTERNATIONALE DANS L'UNION ET
ABROGEANT LA DIRECTIVE 2013/32/UE

AVRIL 2021

PICUM est un réseau de plus de 165 organisations qui travaillent dans plus de 35 pays, principalement en Europe, afin de lutter pour la justice sociale et les droits humains des personnes migrantes sans papiers. Les amendements ci-dessous concernent principalement le domaine d'expertise de PICUM, c'est-à-dire l'application et la protection des droits humains des personnes migrantes. Par conséquent, les dispositions relatives au droit d'asile n'entrent pas en compte dans l'analyse ci-dessous. Une analyse et des recommandations sur les procédures d'asile aux frontières [en anglais] sont disponibles sur le site Internet de l'ECRE : « [Comments: on the Commission Amended Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM \(2020\) 611 Border Asylum Procedures and Border Return Procedures](#) ».

Un résumé de nos préoccupations liées à l'ensemble du pacte européen est disponible ici : [More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations.](#)

Préserver les mesures de précaution relatives à la détention :

Ces procédures de retours aux frontières saperaient gravement les mesures de précaution et entraîneraient probablement la détention prolongée des personnes demandeuses d'asile pendant 12 semaines (20 semaines en situation de crise), soit du fait des paragraphes 5 et 6 de l'article 41a, soit en raison de pratiques équivalant à une mise en détention (cf [FMS e.a. contre autre](#)). Cette période s'ajoute aux 12 (ou 20) semaines de détention découlant des procédures de demandes d'asile aux frontières.

Conformément au droit et à la jurisprudence internationaux et européens, le droit à la liberté ne peut être restreint que dans des circonstances exceptionnelles et uniquement si d'autres mesures moins coercitives se sont avérées inefficaces. Cela implique que chaque affaire doit être étudiée individuellement et que des alternatives à la détention soient toujours envisagées en priorité, comme l'indiquent la directive retour, la jurisprudence de la [CJUE](#) et [les orientations du Conseil de l'Europe](#).

Selon les estimations d'EuroMed Droits, en Italie, l'application du règlement sur les procédures d'asile (RPA) imposerait de multiplier par [7,5](#) le nombre de places en centres de détention, voire par 50 dans les situations de crise. Outre des préoccupations évidentes liées aux répercussions humanitaires, cette disposition entraîne des incertitudes relatives à sa légitimité proclamée pour atteindre des objectifs d'efficacité économique.

Nous recommandons :

- de supprimer la procédure de retours aux frontières (art. 41a) ;
- de faire en sorte qu'une ordonnance de détention ne puisse être émise qu'après une évaluation individualisée et à moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, ne puissent être appliquées dans le cadre d'une affaire spécifique.
- de garantir que toute décision touchant au droit des personnes à la liberté soit prise et approuvée par un juge ou par une autre autorité judiciaire, et soumise à des réévaluations régulières ;
- de modifier l'article 53 afin de garantir l'accès à un recours effectif contre une ordonnance de détention ;
- de veiller au respect du droit à une aide juridictionnelle gratuite.

Promouvoir les retours volontaires :

Les retours volontaires devraient toujours être privilégiés aux retours forcés : ils sont plus humains, plus durables et moins coûteux. Selon [Frontex](#), les départs volontaires représentent environ 50 % du nombre total de retours depuis l'UE. Cependant, organiser son retour demande le temps de se préparer, physiquement et mentalement. Il est donc indispensable de mettre en place un délai plancher de concrétisation des départs volontaires.

Nous recommandons :

- de prévoir un délai minimal de 30 jours pour la concrétisation d'un départ volontaire.

Empêcher la détention des mineurs :

En autorisant la détention (d'une durée maximale de 24 semaines, et de 40 semaines en situation de crise) de mineurs âgés de plus de 12 ans ainsi que d'enfants plus jeunes et de mineurs non accompagnés pour des raisons de « sécurité nationale », la proposition de RPA contrevient aux normes internationales et régionales qui considèrent manifestement la détention d'enfants migrants comme une violation des droits de l'enfant. L'interdiction de la détention des mineurs permet de respecter les normes juridiques internationales et de suivre les [données](#) médicales qui démontrent qu'une détention, même brève, a des répercussions néfastes et de long terme sur le développement et la santé des enfants.

L'ajout d'un seuil de 12 ans est contraire à la [définition internationale](#) d'un enfant comme « toute personne âgée de moins de 18 ans ». En outre, dans l'affaire [TQ contre Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#), la CJUE a indiqué que les États membres de l'UE ne pouvaient pas opérer de distinction entre les mineurs selon leur âge.

Nous recommandons :

- d'exclure tous les mineurs (qu'ils soient non accompagnés ou avec leur famille, jusqu'à l'âge de 18 ans) des procédures d'asile et de retours aux frontières (art. 41 et art. 41a).

Protéger le droit à un recours effectif :

Il est indispensable de pouvoir rester sur le territoire national afin d'exercer son droit à un recours effectif. Si les requérants étaient renvoyés dans des pays tiers, cela aurait manifestement des répercussions sur leur droit à être entendus, à

bénéficiaire d'une aide juridique et à être informés de l'évolution de leur affaire. En outre, cela risque d'entraîner des dommages irréversibles, par exemple si le retour provoque des violations du principe de non-refoulement ou du droit à une vie de famille, ou à des restrictions graves du droit à la santé. La jurisprudence de la CJUE va également en ce sens ([Gnandi](#)).

Nous recommandons :

- de veiller à ce que chaque personne soit autorisée à rester sur le territoire national pendant l'étude de leur appel contre une ordonnance de retour (art 54) ;
- de faire appel à des personnes qualifiées pour les prestations d'interprétation. Plusieurs ONG ont signalé les répercussions négatives d'une interprétation fournie par des moyens informels, dont des quiproquos et des omissions d'informations importantes à cause de la crainte de la stigmatisation ou du manque de confiance (art. 53, para. 4) ;
- de ne pas laisser la traduction des documents à la discrétion des tribunaux, car elle est primordiale pour garantir l'accès à un recours effectif (art. 53, para. 5) ;
- de veiller à l'existence de deux degrés de juridiction, qui est une mesure de protection importante du droit à un recours effectif et qui est prévue par la Constitution de certains États membres (art. 54, para. 9) ;
- d'allonger le délai d'interjection d'appel : certaines personnes devront peut-être préparer leur appel depuis un centre de détention, avec des informations limitées et aucun accès à une aide juridictionnelle ni à des ONG. Dans ces cas, une semaine ne suffirait pas à préparer le dossier et à interjeter appel. Nous proposons un délai minimal d'un mois.

Préserver l'accès à des permis de séjour déjà en place et régulés au niveau national :

L'obligation d'émettre une ordonnance de retour après le rejet d'une demande d'asile empêcherait l'accès à des titres de séjour autres que l'asile qui sont actuellement proposés par les législations nationales. Par exemple, plus de [la moitié des États membres de l'UE](#) disposent d'un permis de séjour temporaire pour raisons médicales ; dans au moins [cinq pays](#), la législation autorise l'octroi de permis spécifiques aux victimes sans papiers de violence domestique ; enfin, au moins [huit États](#) ont mis en place des mécanismes de régularisation destinés aux enfants, aux jeunes ou aux familles. Par conséquent, des personnes qui auraient été éligibles à des titres de séjour réguliers prévus par les législations nationales (dont les visas humanitaires) risqueraient tout de même d'être expulsées, ce qui entraînerait des risques de violations des droits fondamentaux tels que le droit à une vie de famille et le droit au non-refoulement.

De plus, **cela va à l'encontre de l'objectif d'efficacité** car plusieurs catégories de personnes pour lesquelles un retour serait inenvisageable (par exemple pour des raisons liées au non-refoulement, des raisons familiales ou pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant) devront faire appel de la décision de retour si elle ne prend pas en compte tous les éléments dont l'analyse est imposée par le droit européen et par le droit international. Ainsi, la CEDH a indiqué que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme était enfreint lorsque des gouvernements laissaient un mineur non accompagné voyager seul ou rentrer seul dans son pays d'origine, lorsqu'ils ne veillaient pas à ce qu'un mineur ayant fait l'objet d'une procédure de retour ne bénéficie pas à l'arrivée d'un dispositif de soutien adéquat, ou lorsqu'ils ne tenaient pas compte de la situation concrète dans laquelle le mineur risquait de se trouver après son retour ([Rahimi c. Grèce](#); [Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique](#)). En outre, dans l'affaire [TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#), la CJUE a confirmé une nouvelle fois qu'avant d'enclencher une procédure de retour à l'encontre d'un mineur non accompagné, indépendamment de son âge, les États membres avaient l'obligation d'évaluer l'adéquation de l'infrastructure où il serait reçu. Cela nécessiterait une évaluation approfondie, bien au-delà des éléments requis dans le cadre d'une demande d'asile.

Le RPA proposé multiplierait les degrés de juridiction et risquerait de causer un afflux massif dans les dernières instances.

La suggestion d'émettre une décision de retour en même temps que le rejet d'une demande d'asile semble d'autre part restreindre la discrétion des États garantie par l'article 6(4) de la directive retour, discrétion qu'ils pourraient devoir exercer afin de veiller au respect des droits humains (notamment au droit à une vie de famille et du droit à la vie privée).

Nous recommandons :

- de supprimer le considérant 31a et l'article 35a ;
- de faire en sorte qu'une décision de retour ne puisse être émise qu'après une évaluation confirmant que la personne concernée ne remplit pas les critères requis par la législation des États membres pour se voir octroyer un titre de séjour ou d'une autre forme d'autorisation à rester sur le territoire pour des raisons charitables, humanitaires ou autres, et de garantir que son retour n'entraînera pas de risque de violation du principe de non-refoulement ou d'atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ni à d'autres obligations établies par la Charte des droits fondamentaux ou d'obligations européennes ou internationales. Si le potentiel retour concerne un mineur, une [évaluation de son intérêt supérieur](#), étayée par des données et des références, devrait précéder le retour.

Simplifier et aligner les procédures :

La multiplication des procédures applicables après un rejet de demande d'asile (refus d'entrée sur le territoire, procédure de retour à la frontière, directive retour ou procédures relevant de l'article 2(2) de la directive retour) entraîne des imprécisions et risque de mener à des incertitudes juridiques, ce qui va à contre-sens de l'objectif d'uniformisation des procédures affiché par le règlement. En outre, il crée des normes différentes et diminue l'efficacité de mesures protégeant certains groupes de personnes en fonction de critères discriminants.

Nous recommandons :

- de supprimer la deuxième partie du considérant 40g et le paragraphe 8 de l'article 41.

En cas de question, veuillez contacter Marta Gionco : marta.gionco@picum.org.

Traduction : Morgane Delage