

Réponse du CCBE à la consultation de la Commission européenne sur la feuille de route du nouveau pacte sur la migration et l'asile

26/08/2020

Le Conseil des barreaux européens (CCBE), qui représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens, se félicite de l'initiative de la Commission et de l'occasion qui lui est donnée de formuler des observations sur la feuille de route du nouveau pacte sur la migration et l'asile. Le CCBE souligne que les principes suivants dans le domaine de la protection internationale, communiqués par le CCBE à des stades antérieurs à la Commission et figurant en annexe, doivent être mis en évidence dans l'initiative :

1. Politique d'asile et pays tiers : les personnes demandant une protection internationale doivent être autorisées à accéder aux frontières de l'UE et ne doivent être soumises à aucune plateforme de débarquement dans les pays tiers où le fonctionnement du régime d'asile européen commun (RAEC) ne peut être garanti. Le fonctionnement légal du RAEC nécessite l'accès aux conseils et à la représentation juridiques d'un avocat qualifié à exercer dans l'UE et l'accès à une juridiction d'appel indépendante régie par le droit de l'UE et soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'UE. Les garanties juridiques énoncées notamment dans la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), y compris le droit à un interprète, doivent être maintenues.

2. Accès effectif à la procédure d'asile : il convient de redoubler d'efforts pour veiller à ce que les informations juridiques et procédurales adéquates soient fournies aux personnes qui demandent une protection internationale afin de leur permettre de fournir, à chaque étape de la procédure, un compte rendu complet et précis des raisons qui les ont amenées à quitter leur pays. Le nouveau pacte doit garantir, sur le plan pratique, que les informations fournies comportent les critères selon lesquels la personne peut bénéficier d'une protection.

3. Assistance juridique à tous les stades de la procédure : les dispositions de la directive 2013/32/UE permettant aux demandeurs d'asile de bénéficier d'une assistance juridique à tous les stades de la procédure d'asile (article 22) ainsi que le droit à l'assistance juridique et à la représentation gratuites devant un tribunal de première instance lorsqu'une décision est prise à la frontière (article 20) doivent être renforcés dans le nouveau pacte afin de garantir que les demandeurs d'asile bénéficient de l'assistance juridique d'avocats indépendants à tous les stades de la procédure et pas seulement dans les procédures de recours contre un refus de reconnaissance du statut de protection. Trop souvent, les demandeurs d'asile de bonne foi n'expliquent pas ou n'expliquent pas correctement des éléments qui sont essentiels du point de vue de l'officier de protection mais qui ne sont pas évidents pour un demandeur d'asile sachant que la charge de la preuve revient au demandeur. Les demandeurs d'asile doivent également toujours être informés de la nécessité d'obtenir des conseils et une assistance juridiques. Le Pacte doit veiller à y parvenir sur le plan pratique.

4. Formation des avocats : le pacte doit garantir que les avocats travaillant dans le domaine de la protection internationale dans l'UE, en particulier dans les hotspots de migration, reçoivent une formation complète et régulière sur le RAEC et qu'un financement adéquat soit mis en place pour atteindre cet objectif. La formation devrait se concentrer en particulier sur l'assistance aux personnes vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés.

5. Aide juridique financée à l'échelle de l'UE : pour garantir l'efficacité de l'assistance juridique fournie par des avocats indépendants à tous les stades de la procédure, il est nécessaire de mettre en place des régimes d'aide juridique dans le domaine de la migration et de l'asile, que l'UE doit assurer par l'intermédiaire d'un programme de financement.

6. Interdiction des centres fermés et de la détention d'enfants : le pacte doit continuer à défendre le principe de l'interdiction des centres fermés dans l'UE. Les enfants ne doivent jamais être détenus.

7. Système de Dublin : les décisions relatives au partage des responsabilités doivent toujours faire l'objet d'une notification adéquate aux personnes concernées, ce qui permet d'interjeter appel devant des tribunaux indépendants. Des approches européennes communes concernant les conditions dans les pays d'origine permettraient d'assurer la cohérence de la protection et de réduire les mouvements secondaires.

Commentaires du CCBE sur la proposition de directive de la Commission relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte)

29/03/2019

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays membres, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE répond régulièrement au nom de ses membres aux consultations sur les politiques qui concernent les citoyens et les avocats européens.

Le 12 septembre 2018, la Commission a publié sa [proposition de refonte de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier](#). Cette proposition fait partie d'un ensemble de mesures proposées par la Commission à la suite du Conseil européen du 28 juin 2018 et vise à assurer le retour effectif des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de rester dans l'UE. Il s'agit de l'un des objectifs clés de la politique migratoire de l'Union européenne.

Les principales modifications proposées par la Commission dans le cadre de cette révision ciblée de la directive retour concernent la détermination du risque de fuite (article 6), l'obligation de coopérer pour les ressortissants de pays tiers (article 7), l'adoption d'une décision de retour dans le cadre de la cessation d'un séjour régulier (article 8), la réduction du délai pour le départ volontaire (article 9) ; la possibilité pour les États membres de prononcer des interdictions d'entrée lors des vérifications aux frontières effectuées à la sortie, sans devoir adopter de décision de retour (article 13) ; l'introduction de systèmes nationaux de gestion des retours (article 14) ; les voies de recours (article 16) ; l'introduction de nouveaux motifs de placement en détention (article 18) ; l'introduction d'une procédure simplifiée applicables aux ressortissants de pays tiers auxquels l'asile est refusé (article 22).

Le CCBE considère que plusieurs aspects des propositions sont problématiques et devraient être réexaminés afin de garantir la protection des droits fondamentaux.

Il apparaît en effet que la réforme vise entièrement à faciliter l'expulsion des migrants en situation irrégulière. Dans le cadre de cette proposition, les procédures judiciaires seraient accélérées, avec des délais inférieurs aux normes fixées par la CJUE, et le recours à la détention serait facilité.

Le CCBE considère, comme l'a souligné Judith Sargentini, députée européenne, rapporteuse de la commission LIBE du Parlement européen (ci-après « la rapporteuse »), que toute révision de l'acquis sur le retour doit « garantir que les mesures prises dans ce sens s'accompagnent de garanties non ambiguës et applicables en matière de droits fondamentaux ».

1) L'ABSENCE D'ANALYSE D'IMPACT

Le CCBE regrette que la proposition de révision de la directive retour n'ait pas été accompagnée d'une analyse d'impact de la part de la Commission.

Selon l'exposé des motifs de la Commission, cette révision ciblée de la directive retour était nécessaire pour faire face aux principaux défis afin de garantir des retours effectifs et notamment pour « *réduire la durée des procédures de retour, de mieux lier procédures d'asile et procédures retour et de recourir plus efficacement aux mesures destinées à prévenir la fuite* ». Cet argument repose principalement sur le peu de progrès réalisés en termes d'amélioration de l'effectivité des retours. Toutefois, pour mesurer l'effectivité des retours, la Commission s'est principalement fondée sur le nombre absolu de décisions de retour exécutées par les États membres. D'autres types de données telles que le nombre de retours forcés et volontaires et les données qualitatives sur la durabilité des retours sont donc souvent ignorées. En ce qui concerne la nécessité d'une analyse d'impact, la Commission a conclu ce qui suit :

« Compte tenu du fait qu'une analyse approfondie des questions clés dans le domaine du retour a été réalisée, de l'urgence avec laquelle des propositions législatives doivent être présentées ainsi que de la reconnaissance que la révision de la directive existante constitue l'option la plus appropriée, tant du point de vue du fond que de celui du calendrier, une analyse d'impact n'est pas jugée nécessaire pour la proposition. »

Dans ce contexte, le CCBE se félicite de l'analyse d'impact de substitution ciblée (disponible en anglais [ici](#)) réalisée par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS) à la demande de la commission LIBE.

Premièrement, cette analyse d'impact de substitution souligne à juste titre le manque de persuasion de la décision de la Commission de ne pas procéder à une analyse d'impact. Elle met en évidence la nécessité d'une analyse d'impact chaque fois qu'une initiative de la Commission est susceptible d'avoir des incidences économiques, environnementales ou sociales importantes et qu'aucune disposition du règlement intérieur ne prévoit d'exception concernant l'urgence de cette réforme. Le CCBE considère donc que la Commission aurait dû procéder à une analyse d'impact étant donné que la réforme proposée de la directive retour répond à ces exigences et a des effets majeurs sur les garanties des droits fondamentaux tant au niveau européen qu'au niveau national.

Elle révèle également un certain nombre de questions fondamentales qui n'ont pas été dûment prises en considération et qui auraient dû être examinées plus en détail dans la proposition de la Commission, telles que l'absence de preuves claires étayant l'affirmation de la Commission selon laquelle sa proposition permettrait un retour plus effectif des migrants en situation irrégulière, la non-conformité de sa proposition avec le principe de proportionnalité, les effets de la proposition de la Commission sur un certain nombre de droits sociaux et humains des migrants en situation irrégulière, y compris des violations probables des droits fondamentaux tels que garantis par le droit international et européen, en particulier la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les coûts supplémentaires considérables qui s'ensuivront pour les États membres et l'UE.

2) L'ACCÈS À LA JUSTICE : DES GARANTIES PROCÉDURALES ADÉQUATES DEVRAIENT ÊTRE ASSURÉES

L'accès à la justice est essentiel pour parvenir à une politique de retour durable et humaine et revêt une importance capitale dans une Union européenne régie par l'état de droit. En conséquence, les ressortissants de pays tiers doivent avoir accès à l'aide juridictionnelle et à l'interprétation à tous les stades de la procédure. En outre, des recours effectifs par voie d'appel ou de contrôle juridictionnel devraient être assurés.

Accès à l'aide juridictionnelle

En ce qui concerne l'article 7 de la proposition de la Commission, le CCBE soutient la proposition de la rapporteuse de fournir aux migrants « *l'accès à des informations pertinentes, fiables en temps utile [qui] permet aux migrants de prendre des décisions en connaissance de cause et favorise la préparation au retour et le sentiment d'être partie prenante du processus de retour, facilitant ainsi les perspectives de réintégration durable* », au lieu de leur imposer une obligation de coopérer avec les autorités compétentes, qui pourrait ne pas être efficace en pratique.

Voies de recours

En ce qui concerne l'article 16, le CCBE considère que :

- les recours ne devraient pas être limités à un seul niveau de juridiction, ce qui permettrait aux États membres d'appliquer des niveaux de protection plus élevés en vertu de leur constitution ;
- un recours contre une décision de retour devrait toujours avoir un effet suspensif, faute de quoi le demandeur ne disposerait pas d'un recours effectif ;
- le délai maximal de cinq jours pour introduire un recours, lorsque la décision de retour est la conséquence d'une décision de rejet d'une demande d'asile, devrait être supprimé étant donné qu'un délai aussi court compromettrait en pratique l'effectivité du recours, notamment dans le cadre de demandes d'asile multiples. Cette mesure ne tient pas compte des décisions positives dans le contexte des demandes d'asile multiples. En outre, ce délai est trop court pour que les praticiens puissent fournir une représentation juridique et des conseils adéquats.

3) LE RECOURS À LA DÉTENTION DEVRAIT ÊTRE STRICTEMENT LIMITÉ

La proposition de la Commission prévoit le recours à la détention pour une période minimale de trois mois et une période maximale de six mois dans les cas suivants : a) lorsqu'il existe un risque de fuite, b) lorsque le ressortissant du pays tiers concerné évite ou empêche la préparation du retour et c) lorsqu'il constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Cette durée minimale de détention n'est pas compatible avec l'exigence d'une durée de détention aussi courte que possible.

Comme l'a souligné la rapporteuse dans son rapport, les données disponibles montrent qu'il n'existe pas de corrélation claire entre la durée de la détention et l'effectivité du retour. Les détentions prolongées peuvent même être contre-productives et ne pas encourager les retours volontaires.

Le CCBE considère que les dispositions suivantes de la Commission sont également problématiques et devraient être revues :

Menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale (article 18)

Il n'existe pas de définition exacte de ces risques, ce qui peut conduire à des décisions arbitraires. Il est de la plus haute importance que des limites claires soient fixées.

Risque de fuite (article 6)

L'article 6 prévoit une longue liste non exhaustive de critères très larges pour évaluer le risque de fuite, qui peut concerner presque tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Cette définition facilitera le refus de la perspective d'un départ volontaire et facilitera la justification de la détention.

- (b) et (c) Absence de résidence, de domicile fixe ou d'adresse fiable et manque de moyens financiers : ce critère est très vague.
- (d) Entrée irrégulière sur le territoire des États membres : ce critère concernerait sans justification presque tous les anciens demandeurs d'asile.
- (i) Non-respect de l'obligation énoncée à l'article 8, paragraphe 2, de se rendre immédiatement sur le territoire d'un autre État membre ayant accordé un titre de séjour valide ou une autre autorisation conférant un droit de séjour : ce critère est trop large et inclurait trop de personnes.

Comme l'explique à juste titre la rapporteuse dans son rapport, cette façon d'évaluer le risque de fuite « *peut donc entraîner un recours prolongé et automatique à la détention ou priver un grand nombre de ressortissants de pays tiers d'un délai pour un départ volontaire, portant ainsi atteinte aux principes fondamentaux de proportionnalité et de nécessité. En même temps, le caractère non exhaustif de la liste permet aux États membres d'adopter des critères objectifs supplémentaires et, ainsi, d'élargir la notion de risque de fuite, contrairement à l'objectif de définir et d'harmoniser la définition du risque de fuite* ».

Procédure à la frontière (article 22)

La proposition de la Commission prévoit des règles spécifiques simplifiées applicables aux ressortissants de pays tiers qui ont été soumis à la procédure d'asile à la frontière : adoption d'une décision au moyen d'un formulaire simplifié ; en règle générale, pas d'octroi d'un délai de retour volontaire (sauf si le ressortissant du pays tiers est titulaire d'un document de voyage valide et coopère avec les autorités nationales) ; délai de recours plus court et motif spécifique de détention.

Un ressortissant d'un pays tiers qui a déjà été placé en détention pendant l'examen de sa demande de protection internationale dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière peut être maintenu en détention pendant une période maximale de 4 mois dans le cadre de la procédure de retour à la frontière. Si la décision de retour n'est pas exécutée durant cette période, le ressortissant du pays tiers peut être encore maintenu en détention si l'une des conditions fixées dans les dispositions relatives aux règles générales de détention est remplie et ce, pendant la durée de détention prévue à l'article 18.

Par conséquent, la durée maximale de six mois peut être dépassée.

Le CCBE est d'accord avec l'analyse d'impact de substitution ciblée qui souligne que « *le manque de clarté quant aux garanties procédurales qui seront disponibles en vertu de la proposition de règlement sur la procédure d'asile rend difficile de prévoir les effets potentiels de la procédure à la frontière (article 22) proposée sur les droits fondamentaux, bien que certaines des dispositions pertinentes soient à première vue problématiques* », comme la période de détention dépassant six mois ou des garanties procédurales limitées compromettant un accès effectif à la justice.

Détention des mineurs (article 20)

L'article 20 prévoit la possibilité de détenir les mineurs avec leur famille. Cette disposition semble contraire à l'article 37 de la [Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant](#) (CIDE) (droit à la liberté) lu conjointement avec l'article 3 (principe de l'intérêt supérieur de l'enfant) et n'est pas conforme à l'Observation générale conjointe n° 4 (2017)¹ qui précise que « Chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le droit de ne pas être placé en détention pour des motifs

¹ Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour.

liés à l'immigration. Le Comité des droits de l'enfant a affirmé que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans ce contexte, les deux Comités (le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité des droits de l'enfant) ont affirmé de manière répétée que les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées au statut migratoire de leurs parents et les États devraient mettre fin rapidement et sans délai à la détention des enfants pour des motifs d'immigration et éradiquer cette pratique. Tout type de détention d'enfants liée à l'immigration devrait être interdit dans la loi et cette interdiction devrait être pleinement mise en œuvre dans la pratique. » La détention pour des motifs liés à l'immigration n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. La position du HCR des Nations Unies est que les enfants ne devraient jamais être placés en détention aux fins des procédures d'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents et que la détention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant.²

Elle est également contraire à la [Résolution 2020 \(2014\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui considère que les mineurs non accompagnés ne devraient jamais être placés en détention et que le placement d'enfants en détention en raison de leur situation ou de celle de leurs parents au regard des règles sur l'immigration est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation de ses droits. L'APCE a appelé les États membres « à introduire dans la législation l'interdiction du placement en détention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration, lorsque cela n'a pas encore été fait, et à veiller à la pleine application de la législation dans les faits ».

En effet, selon l'article 3, lu conjointement avec l'article 22 de la CIDE, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les actions concernant les enfants, y compris les enfants demandeurs d'asile et réfugiés. À cet égard, la rapporteuse note que la détention des mineurs n'est jamais dans leur intérêt supérieur et que l'unité familiale ne devrait jamais être utilisée pour justifier la décision de détenir un mineur accompagné. En outre, aucune discrimination ne devrait être faite entre les enfants non accompagnés et séparés et les enfants accompagnés de leur famille.

² Position du HCR des Nations Unies concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations. Janvier 2017.

Déclaration du CCBE sur la nécessité de garantir l'assistance juridique à toutes les personnes nécessitant une protection internationale

19/10/2018

Le Conseil des barreaux européens est composé des barreaux de 45 pays de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de l'Europe élargie. Reconnu comme porte-parole de la profession d'avocat en Europe, le CCBE représente, à travers ses membres, plus d'un million d'avocats européens.

La réglementation de la profession, la défense de l'État de droit, des droits de l'homme et des valeurs démocratiques sont les missions les plus importantes du CCBE. Parmi les domaines d'intérêt particulier figurent le droit d'accès à la justice, le développement de l'État de droit et la protection de chaque citoyen.

Les sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne de juin et septembre 2018 ont évoqué la question de la politique migratoire et notamment celle de l'accueil des migrants demandeurs ou non de protection internationale.

Il a été question de la création de centres contrôlés (fermés) sur le sol de l'UE où seraient « triés » les demandeurs d'asile, ou encore de plateformes de débarquement dans des pays tiers (essentiellement les pays d'Afrique du Nord qui bordent la Méditerranée), dont le rôle serait aussi d'assurer un « tri » entre les demandeurs d'asile et les migrants pour d'autres causes.

Le CCBE, sans se prononcer définitivement sur la légalité de ces solutions avant que des propositions concrètes et complètes soient avancées, rappelle que la détermination de la qualité de réfugié s'accompagne de garanties juridiques visées notamment dans la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

Concrètement, la détermination du statut de réfugié requiert que l'autorité chargée d'accorder ou non l'asile reçoive du demandeur de protection les informations les plus précises sur la situation du requérant et le caractère raisonnable des craintes qu'il nourrit à l'égard des autorités de son pays d'origine.

Cela requiert que le demandeur procède à un exposé complet et précis des raisons qui l'ont conduit à quitter son pays.

Or, bien souvent, si le demandeur d'asile sait pour quelles craintes de persécutions il a quitté son pays, il ignore les critères pour lesquels il pourrait être reconnu réfugié.

Cela peut le conduire, en toute bonne foi, à omettre d'expliquer ou à ne pas expliquer correctement des éléments essentiels aux yeux de l'agent de protection mais qui pour lui sont soit accessoires, soit tellement évidents qu'il ne lui semble même pas nécessaire de les expliquer.

Ce sont les raisons pour lesquelles la directive 2013/32/UE (ainsi que 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) prévoient que les demandeurs d'asile reçoivent par des ONG ou par des professionnels des pouvoirs publics ou de services spécialisés de l'État, des informations juridiques ou procédurales relatives à la procédure d'asile (considérant 22 et articles 8.2 et 19).

De même, la directive 2013/32/UE prévoit le droit pour le demandeur d'asile de bénéficier de conseils juridiques à tous les stades de la procédure (article 22), ainsi que le droit à l'assistance et à la représentation juridique

gratuite devant une juridiction de première instance au nom du demandeur lorsqu'une décision est prise à la frontière (article 20).

L'article 22 de la directive 2013/32/UE prévoit le droit à une assistance juridique aux frais du demandeur à toute étape de la procédure.

Afin d'apporter une assistance juridique gratuite aux personnes nécessitant une protection internationale, le CCBE et le barreau allemand ont lancé l'initiative « Les Avocats européens à Lesbos » (ELIL) en 2016 (<https://www.europeanlawyersinlesvos.eu/>). Cette initiative, aujourd'hui gérée par une organisation caritative indépendante à but non lucratif, offre une assistance juridique gratuite et indépendante aux demandeurs d'asile sur l'île grecque de Lesbos. L'équipe sur place est composée notamment d'avocats de Grèce et d'autres États membres de l'UE et de l'EEE (ainsi que de Suisse) extrêmement expérimentés en droit d'asile, qui offrent leurs services de manière strictement bénévole.

Les permanences juridiques ainsi organisées ont montré leur caractère indispensable puisque les demandeurs d'asile qui ont bénéficié de leurs conseils et assistance avant d'être entendus par les autorités de protection grecques ont bénéficié d'un taux de reconnaissance de la qualité de réfugié bien supérieur aux demandeurs d'asile qui n'avaient pas bénéficié de leur assistance.

Le CCBE rappelle cependant que ces permanences ne sont ni organisées ni subsidiées par les autorités nationales ou européennes et qu'elles relèvent à ce jour du seul bénévolat d'avocats et de financements provenant de barreaux, d'organisations d'avocats et d'ONG.

De manière générale, le nombre d'avocats présent dans les centres « hotspots » en Grèce est à ce jour insuffisant pour permettre à chaque demandeur d'asile de bénéficier des droits garantis par les directives sur les procédures d'asile.

Le CCBE rappelle l'indispensable nécessité de l'assistance juridique dont doivent bénéficier les demandeurs d'asile tout au long de leur procédure en vertu des directives sur les procédures d'asile.

Il fait part à ce stade de ses très vives préoccupations de principe si des centres de contrôles fermés devaient être ouverts sur le sol d'un ou de plusieurs États membres de l'UE et a fortiori si des plateformes de débarquement et de « tri » étaient créées aux frontières mais hors du territoire des États membres de l'UE.

Le CCBE rappelle que toute structure ainsi créée devrait prévoir en même temps les moyens, notamment financiers, pour que tous les demandeurs d'asile puissent bénéficier des garanties précitées.

L'ampleur de la tâche que créerait l'édification de centres de contrôle ne permettrait pas aux avocats spécialisés en droit de la migration d'un seul pays d'y faire face. En ce qui concerne la création éventuelle de plateformes de débarquement, le CCBE précise que l'assistance juridique prévue par les directives sur les procédures d'asile est fournie par des praticiens du droit diplômés et exerçant dans le droit d'un ou plusieurs États membres. De même, le CCBE indique que le droit à un recours effectif prévu par ces directives (et plus fondamentalement par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) est un droit de recours ou de réexamen devant ou par une juridiction établie sous le droit d'un État membre dont le membre ou le juge concerné est désigné par l'État membre. Le CCBE attend une proposition respectant ce droit à un recours effectif tel que prévu par la directive sur les procédures d'asile et la Charte, en insistant sur le fait que le droit de demander asile dans l'Union européenne est en soi un droit fondamental reconnu par l'article 18 de la Charte.

Le CCBE appelle en conséquence le Parlement, le Conseil et la Commission, s'ils envisagent la création de ces structures d'asile, à faire en sorte que les moyens matériels et humains effectifs soient prévus en nombre suffisant pour que l'appui juridique indispensable prévu par les directives précitées soient dûment garanti.

Commentaires du CCBE sur la proposition de Règlement présenté le 13 juillet 2016 par la Commission européenne instituant une procédure d'asile commune en matière de protection internationale et abrogeant la directive 2013/32/UE relative à des normes minimales concernant les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale

23/02/2017

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE répond régulièrement au nom de ses membres aux consultations sur les politiques qui concernent les citoyens et les avocats européens.

La Commission européenne a présenté le 13 juillet 2016 plusieurs projets de Règlements afin de réformer le régime d'asile européen commun dans le sens d'un partage plus équitable des responsabilités entre États membres en matière de détermination de la reconnaissance d'une protection internationale.

La Commission souhaite également remédier aux mouvements irréguliers de population et au modèle économique de passeurs en ouvrant des voies d'accès sûres et légales à l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers en besoin d'une protection, dans le cadre d'un partenariat avec certains pays de transit.

Constat fait des disparités de traitement des demandeurs et des demandes d'asile et, partant, des taux de reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire selon les États membres, qui entraînent des mouvements secondaires de demandeurs une fois entrés sur le territoire de l'Union européenne, la Commission préconise de remplacer les trois Directives (« Accueil », « Qualification » et « Procédures »), actuellement applicables après transposition dans le droit interne des États membres, par des Règlements qui y seraient directement applicables, ce qui aurait pour conséquence de réduire leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre des dispositions qui y figurent.

Afin de renforcer l'efficacité de la politique d'asile européenne en simplifiant et en raccourcissant les procédures, la Commission propose l'abrogation de la Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi du statut de réfugié dans les États membres par un Règlement instituant une procédure commune de protection internationale.

« L'objectif consistant à garantir, à tous les stades de la procédure, une prise de décision rapide et néanmoins d'une qualité élevée » se traduit dans le texte proposé par un raccourcissement des délais de détermination de la protection internationale par rapport à la situation actuelle, afin que les personnes qui en remplissent les conditions puissent en bénéficier plus rapidement et que, symétriquement, les déboutés du droit d'asile puissent être renvoyés promptement.

Selon les mots de la Commission, ce nouveau régime est « *généreux pour les plus vulnérables et sévère à l'égard des abus potentiels, tout en respectant toujours les droits fondamentaux* ».

Le CCBE considère que si cette proposition de Règlement comporte une avancée en matière des droits accordés aux demandeurs d'asile, elle comporte cependant de nombreuses dispositions restreignant ceux-ci et qui, dès lors, devraient être modifiés.

1. RENFORCEMENT DES GARANTIES COMMUNES AUX DEMANDEURS D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

Le projet de règlement présenté par la Commission prévoit le principe du droit pour les demandeurs d'asile à une assistance juridique et à une représentation gratuites (articles 14 à 17). Cette gratuité du concours d'un conseil au stade administratif et contentieux de la procédure constitue une avancée qui doit être saluée.

Le CCBE se félicite de la proposition de principe selon laquelle les demandeurs pourraient bénéficier gratuitement du concours d'un conseil aux différents stades de l'instruction de leurs demandes.

Ce principe du droit au bénéfice d'un conseil juridique gratuit supporte, pour autant, un certain nombre d'exceptions. C'est notamment le cas lorsque « la demande est considérée comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès ».

Eu égard à l'obligation faite au demandeur d'asile de déposer sa demande dans un délai de dix jours à compter de son enregistrement dans une langue qu'il ne maîtrise le plus souvent pas et de l'absence, en l'état, de la prise en charge des frais afférents à l'intervention d'un interprète au stade de la rédaction de son récit écrit, le CCBE est d'avis qu'il convient de supprimer le cas spécifique d'exclusion précité.

Afin de favoriser l'effectivité de ce droit au concours d'un conseil, le CCBE est par ailleurs d'avis que le demandeur d'asile devrait pouvoir également bénéficier de l'assistance gratuite d'un interprète pour s'entretenir avec son conseil durant les phases administrative et contentieuse alors que le Règlement ne prévoit la présence d'un interprète gratuit lors de l'entretien du demandeur avec l'administration (article 12, § 8).

De même, le CCBE considère que lorsque la législation interne d'un État membre impose à cause de nullité que les pièces et documents en langue étrangère dont le demandeur entend se prévaloir dans le cadre de sa demande de protection soit traduite dans la langue dudit État, leurs frais soit pris en charge par celui-ci à concurrence d'un montant maximum à définir.

Le demandeur d'asile pourrait solliciter d'être entendu lors d'un entretien individuel portant sur la recevabilité ou le fond de leur demande, quel que soit le type de procédure appliquée à son cas, entretien au cours duquel il pourrait être assisté d'un interprète et être représenté. Le bénéfice de cette mesure pourrait toutefois être refusé dans des cas limités et sous certaines conditions. Le renforcement de ces garanties serait prévu pour les personnes vulnérables et les mineurs non accompagnés pour qui un tuteur devrait être nommé, au plus tard cinq jours ouvrés à compter du dépôt de leurs demande d'asile.

La proposition de Règlement énonce le principe selon lequel l'entretien individuel « *constitue un élément essentiel de l'examen de la demande d'asile* » et qu'il doit être enregistré et que le demandeur et son conseil doivent avoir accès à son enregistrement et à son compte-rendu ou transcription.

La proposition de la Commission prévoit également que les demandeurs bénéficieraient du droit de rester sur le territoire de l'État membre dans lequel ils ont déposé leur demande d'asile, pendant la durée de la procédure administrative - jusqu'à l'expiration du délai prévu pour le dépôt d'un premier niveau d'appel et si le requérant exerçait ce droit, en attendant l'issue du recours - afin qu'ils soient en mesure d'exercer leur droit à un recours effectif. Ce droit au séjour temporaire serait assorti d'exceptions. Il ne constituerait pas un droit à résidence et ne donnerait pas au demandeur le droit de se rendre dans un autre État membre sans autorisation.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p>Article 15</p> <p>Assistance juridique et représentation gratuites</p> <p><i>1. Les États membres fournissent, à la demande du demandeur, une assistance juridique et une représentation gratuites dans le cadre de la procédure administrative prévue au chapitre III et</i></p>	<p>Article 15</p> <p>Assistance juridique et représentation gratuites</p> <p><i>1. Les États membres fournissent, à la demande du demandeur, une assistance juridique et une représentation gratuites dans le cadre de la procédure administrative prévue au chapitre III et</i></p>

<p><i>de la procédure de recours prévue au chapitre IV.</i></p> <p><i>2. Aux fins de la procédure administrative, l'assistance juridique et la représentation gratuites comprennent au moins:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) la fourniture d'informations de procédure relatives à la situation personnelle du demandeur;</i> <i>b) l'aide à la préparation de la demande et de l'entretien individuel, y compris la participation audit entretien si besoin est;</i> <i>c) l'explication des motifs et des conséquences d'une décision de refus d'octroi d'une protection internationale ainsi que des informations sur les modalités de recours contre cette décision.</i> <p><i>3. La fourniture d'une assistance juridique et d'une représentation gratuites dans le cadre de la procédure administrative peut être exclue lorsque:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) le demandeur possède des ressources suffisantes;</i> <i>b) la demande est considérée comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès;</i> <i>c) a demande est une demande ultérieure.</i> 	<p><i>de la procédure de recours prévue au chapitre IV.</i></p> <p><i>2. Aux fins de la procédure administrative, l'assistance juridique et la représentation gratuites comprennent au moins:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) la fourniture d'informations de procédure relatives à la situation personnelle du demandeur;</i> <i>b) l'aide à la préparation de la demande et de l'entretien individuel avec l'assistance gratuite d'un interprète, y compris la participation audit entretien si besoin est;</i> <i>c) l'explication des motifs et des conséquences d'une décision de refus d'octroi d'une protection internationale ainsi que des informations sur les modalités de recours contre cette décision.</i> <i>d) La prise en charge par l'État responsable de l'instruction de la demande d'asile des frais de traduction de tout élément de preuve dont entend se prévaloir le demandeur d'asile</i> <p><i>3. La fourniture d'une assistance juridique et d'une représentation gratuites dans le cadre de la procédure administrative peut être exclue lorsque:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) le demandeur possède des ressources suffisantes;</i> <i>b) la demande est considérée comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès;</i> <i>c) la demande est une demande ultérieure.</i>
--	---

2. SIMPLIFICATION ET REDUCTION DE LA DUREE DES PROCEDURES D'OCTROI DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

La procédure globale serait raccourcie et rationalisée. Suivant la proposition de Règlement présentée par la Commission, toute demande de protection internationale devrait être enregistrée dans un délai de trois jours ouvrables à partir du moment où elle a été formulée au lieu de 30 jours selon les dispositions de la directive actuellement applicable (article 27, §1).

Dans les trois jours suivant l'introduction de sa demande, un document attestant de sa qualité de demandeur d'asile et qu'il est en droit de rester sur le territoire de l'État membre devrait être délivré à celui qui sollicite une protection internationale (article 29).

Les autorités nationales qui enregistrent la demande d'asile auraient l'obligation d'informer le demandeur de ses droits et obligations, ainsi que des conséquences qu'entraînerait leur non-respect, le cas échéant. A compter de l'enregistrement, le demandeur disposerait d'un délai de 10 jours ouvrables pour déposer sa demande, de la manière la plus complète possible (article 28, §1). Pour les mineurs non accompagnés ce délai ne commencerait à courir qu'à partir du moment où le tuteur serait désigné et rencontrerait l'enfant (article 32, §2).

Le CCBE considère que le délai de 10 jours précité est bien trop court pour que le demandeur d'asile puisse rédiger ou dicter le récit circonstancié, qui doit par ailleurs être traduit dans la langue du pays où il dépose sa demande de protection, des faits qui l'ont conduit à devoir fuir

son pays de nationalité ou de résidence habituelle et de ses craintes à envisager d'y retourner.

Le délai prévu dans la proposition de Règlement pour l'examen des demandes dans le cadre d'une procédure ordinaire est de six mois. Il pourrait être prolongé une fois pour une période de trois mois en cas d'afflux de demandeurs d'asile ou en raison de la complexité d'un dossier (article 34, § 2 et 3).

Des délais plus courts seraient désormais instaurés en cas de demandes irrecevables (un mois) (article 34, § 1) ou manifestement infondée (10 jours), ou lorsque la procédure accélérée est applicable (2 mois) (article 40, §2).

La procédure d'examen accélérée deviendrait obligatoire en cas d'absence manifeste de fondement des demandes, lorsque le demandeur induit les autorités en erreur par des informations erronées ou qu'il est ressortissant d'un pays d'origine sûr (article 40).

Une demande devrait également être examinée dans le cadre de la procédure d'examen accélérée lorsqu'elle est manifestement abusive.

La proposition de Règlement prévoit que les personnes vulnérables (article 19) et les mineurs non accompagnés (article 21 et 22), qui constituent une catégorie de demandeurs d'asile nécessitant des garanties procédurales spéciales, peuvent néanmoins être placés en procédure accélérée ou en procédure à la frontière si le soutien adéquat que nécessite leur condition peut leur y être prodigué

Le CCBE considère que l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'énoncé dans la Convention de New-York sur les droits de l'Enfant, s'oppose à ce que les demandes d'asile émanant de mineurs non accompagnés soient instruites en procédure accélérée même lorsqu'ils sont ressortissants de pays d'origine sûr.

Le CCBE est d'avis que seules les demandes qui sont à première vue manifestement infondées ou clairement abusives devraient être soumises à des procédures accélérées.

Les délais d'appel de la décision iraient d'une semaine à un mois en fonction de la procédure ayant conduit au rejet de la demande.

Le CCBE est d'avis que la brièveté du délai d'une semaine imparti dans certains cas à la contestation des décisions de rejet des demandes d'asile par l'administration ne permet pas de garantir l'effectivité du droit d'exercice du recours.

Les délais de procédure pourraient être prolongés en cas d'afflux simultanées de demandes pour aider l'État membre à y faire face.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p>Article 28 Introduction d'une demande de protection internationale</p> <p>1. Le demandeur introduit la demande dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement de la demande, pour autant qu'il ait la possibilité effective de le faire dans ce délai.</p> <p>2. Les autorités chargées de recevoir et d'enregistrer les demandes de protection internationale donnent au demandeur la possibilité effective d'introduire une demande dans le délai fixé au paragraphe 1.</p> <p>3. Lorsque, du fait d'un nombre disproportionné de</p>	<p>Article 28 Introduction d'une demande de protection internationale</p> <p>1. Le demandeur introduit la demande dans un délai de dix jours ouvrables d'un mois à compter de la date d'enregistrement de la demande, pour autant qu'il ait la possibilité effective de le faire dans ce délai</p> <p>2. Les autorités chargées de recevoir et d'enregistrer les demandes de protection internationale donnent au demandeur la possibilité effective – ce qui comprend le recours à un interprète - d'introduire une demande dans le délai fixé au paragraphe 1.</p> <p>3. Lorsque, du fait d'un nombre disproportionné de</p>

<p>ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique difficile de permettre l'introduction de la demande dans le délai fixé au paragraphe 1, l'autorité responsable donne au demandeur la possibilité effective d'introduire sa demande au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date d'enregistrement de la demande.</p> <p>[...]</p>	<p>ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique difficile de permettre l'introduction de la demande dans le délai fixé au paragraphe 1, l'autorité responsable donne au demandeur la possibilité effective d'introduire sa demande au plus tard au plus tard dans un délai d'un mois de deux mois à compter de la date d'enregistrement de la demande.</p> <p>[...]</p>
<p>Article 53</p> <p>Droit à un recours effectif</p> <p>[...]</p> <p>6. Les délais impartis aux demandeurs pour introduire un recours contre une décision visée au paragraphe 1 sont les suivants: [...]</p>	<p>Article 53</p> <p>Droit à un recours effectif</p> <p>[...]</p> <p>6. Les délais impartis aux demandeurs pour introduire un recours contre une décision visée au paragraphe 1 sont les suivants: sont dans tous les cas d'un mois.</p>

3. INSTAURATION DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES DEMANDEURS AFIN DE LUTTER CONTRE LES ABUS

De nouvelles obligations de coopération avec les autorités nationales seraient imposées aux demandeurs d'asile. Le non-respect de ces obligations entraînerait des conséquences importantes quant aux demandes d'asile. Les demandeurs d'asile seraient tenus de formuler leur requête dans l'État membre de première entrée ou dans le pays dans lequel ils se trouvent de manière régulière, en fournissant aux autorités toutes les informations nécessaires à l'examen de leur demande. Durant le temps de l'instruction de leur demande par l'administration, ils ne pourraient pas quitter cet État membre (article 7, § 5).

Le demandeur d'asile devrait, notamment, tenir les autorités responsables informé de son lieu de résidence ou de son numéro de téléphone afin de pouvoir être joint durant l'instruction de son dossier (article 7, § 4).

Actuellement laissées à la discrétion de chaque État membre, les sanctions prévues en cas d'utilisation abusive de la procédure, d'absence de coopération avec les autorités et de mouvement secondaire deviendraient obligatoires. La procédure accélérée serait ainsi automatiquement utilisée en cas, notamment, de demande abusive ou infondée, de volonté du demandeur de tromper les autorités, ou dans le cas d'un demandeur ayant la nationalité d'un pays d'origine sûr.

L'automatisme des sanctions et du placement en procédure accélérée dans certains cas paraît au CBBE incompatible avec la nécessaire possibilité de prise en considération de la particularité de chaque situation.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p>Article 39</p> <p>Retrait implicite de la demande</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination rejette une demande au motif que le demandeur y a renoncé lorsque:</p> <p>a) le demandeur n'a pas introduit sa demande conformément à l'article 28, bien qu'il en ait eu la</p>	<p>Article 39</p> <p>Retrait implicite de la demande</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination rejette une demande au motif que le demandeur y a renoncé lorsque:</p> <p>a) le demandeur n'a pas introduit sa demande conformément à l'article 28, bien qu'il en ait eu la</p>

<p>possibilité effective;</p> <p>b) un conjoint, un partenaire ou un mineur n'a pas introduit de demande après que le demandeur a omis d'introduire une demande en son nom, comme prévu à l'article 31, paragraphes 3 et 8;</p> <p>c) le demandeur refuse de coopérer, en ne fournissant pas les informations nécessaires à l'examen de la demande, ni ses empreintes digitales et son image faciale, en application de l'article 7, paragraphe 3;</p> <p>d) le demandeur ne s'est pas présenté à un entretien individuel, alors qu'il y était tenu en application des articles 10 à 12;</p> <p>e) le demandeur a quitté son lieu de résidence, sans en informer les autorités compétentes ou sans y être autorisé comme prévu à l'article 7, paragraphe 4;</p> <p>f) le demandeur a manqué à plusieurs reprises à l'obligation de se manifester auprès des autorités qui lui incombe en application de l'article 7, paragraphe 5.</p>	<p>possibilité effective;</p> <p>b) un conjoint, un partenaire ou un mineur n'a pas introduit de demande après que le demandeur a omis d'introduire une demande en son nom, comme prévu à l'article 31, paragraphes 3 et 8;</p> <p>c) le demandeur refuse de coopérer, en ne fournissant pas les informations nécessaires à l'examen de la demande, ni ses empreintes digitales et son image faciale, en application de l'article 7, paragraphe 3;</p> <p>d) le demandeur ne s'est pas présenté à un entretien individuel, alors qu'il y était tenu en application des articles 10 à 12, sauf s'il n'a pu présenter pour des raisons liées à son état de santé ou des circonstances indépendantes de sa volonté telles que l'absence de domicile;</p> <p>e) le demandeur a quitté son lieu de résidence, sans en informer les autorités compétentes ou sans y être autorisé comme prévu à l'article 7, paragraphe 4;</p> <p>f) le demandeur a manqué à plusieurs reprises à l'obligation de se manifester auprès des autorités qui lui incombe en application de l'article 7, paragraphe 5.</p>
<hr/> <p>Art.40</p> <p>Procédure d'examen accélérée</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination accélère, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II, l'examen sur le fond d'une demande de protection internationale, dans les cas suivants:</p> <p>a) le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour obtenir le statut de bénéficiaire d'une protection internationale au titre du règlement (UE) n° XXX/XXX (règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile);</p> <p>b) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires,</p>	<hr/> <p>Art.40</p> <p>Procédure d'examen accélérée</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination accélère, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II, l'examen sur le fond d'une demande de protection internationale, dans les cas suivants:</p> <p>a) le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour obtenir le statut de bénéficiaire d'une protection internationale au titre du règlement (UE) no XXX/XXX (règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile);</p> <p>b) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires,</p>

<p><i>manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées sur le pays d'origine, ce qui rend sa demande visiblement peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale au titre du règlement (UE) n° XXX/XXX (règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile);</i></p> <p><i>c) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité, en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;</i></p> <p><i>d) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire d'un État membre;</i></p> <p><i>e) un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr pour le demandeur au sens du présent règlement;</i></p> <p><i>f) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres;</i></p> <p><i>g) le demandeur refuse de se conformer aux obligations énoncées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 20, paragraphe 3, du règlement (UE) n° XXX/XXX (règlement de Dublin), à moins qu'il ne démontre que le manquement est dû à des circonstances qui ne lui sont pas imputables;</i></p> <p><i>h) la demande, qui est une demande ultérieure, est si manifestement dépourvue de substance ou abusive qu'elle n'a pas de perspectives tangibles de succès.</i></p> <p>[...]</p>	<p><i>manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées sur le pays d'origine, ce qui rend sa demande visiblement peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale au titre du règlement (UE) n° XXX/XXX (règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile);</i></p> <p><i>c) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité, en présentant de fausses informations ou de faux documents – sauf dans les cas des passeports permettant aux demandeurs de quitter leurs pays qu'il s'agisse d'un passeport d'emprunt ou d'un faux passeport - ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;</i></p> <p><i>d) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement du territoire d'un État membre;</i></p> <p><i>e) un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr pour le demandeur au sens du présent règlement;</i></p> <p><i>f) il existe de sérieuses raisons, étayées par des preuves, de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres;</i></p> <p><i>g) le demandeur refuse de se conformer aux obligations énoncées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 20, paragraphe 3, du règlement (UE) n° XXX/XXX (règlement de Dublin), à moins qu'il ne démontre que le manquement est dû à des circonstances qui ne lui sont pas imputables;</i></p> <p><i>h) la demande, qui est une demande ultérieure, est si manifestement dépourvue de substance ou abusive qu'elle n'a pas de perspectives tangibles de succès</i></p> <p>[...]</p>
--	--

4. HARMONISATION DES REGLES EN MATIERE DE « PAYS D'ORIGINE ET TIERS SURS »

Dans sa communication du 6 avril 2016 intitulée « Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe », la Commission considère que le recours au mécanisme des « pays sûrs » constitue un aspect essentiel d'une approche commune.

La proposition de Règlement présentée par la Commission opère une clarification des concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûrs » qui ont cependant comme points communs de permettre de déclarer irrecevable une demande de protection formée dans un Etat membre de l'Union.

Le demandeur d'asile qui bénéficie déjà d'une protection internationale qui lui a été reconnue par un pays tiers avant son entrée dans l'Union et qui est toujours valable ne pourrait, selon le vœu de la Commission, désormais plus voir sa demande d'asile être instruite au fond par l'Etat membre où il réside.

Le recours exercé contre une décision d'irrecevabilité d'une demande déposée par une personne ayant déjà obtenu une protection ne serait pas suspensif.

Par son caractère automatique, cette disposition encourt la critique en ce qu'elle interdit de faire valoir auprès d'un Etat membre des craintes de persécutions encourues par une personne dans le pays qui lui a reconnu une protection internationale.

Le concept de pays tiers sûr a pour vocation de restreindre l'entrée des demandeurs d'asile sur le territoire de l'Union en les confinant dans des pays où le respect des droits de l'homme est sujet à caution.

La demande d'asile d'une personne entrée dans l'Union en provenance d'un pays tiers sûr sera regardée comme irrecevable.

Le concept de pays d'origine sûr permet, quant à lui, à un Etat membre d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée sur la base d'une présomption réfragable selon laquelle le pays d'origine du demandeur est respectueux des droits de l'homme (article 40, § 1, point e).

Lorsque la demande de protection est rejetée comme manifestement infondée pour ce motif, le recours n'a pas d'effet suspensif automatique.

A l'heure actuelle, chaque État membre est seul compétent pour arrêter la liste de ces pays qui diverge sensiblement selon les pays de l'Union. La Commission souhaite remplacer les listes nationales des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs, par des listes ou des désignations européennes établies au niveau de l'UE, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement.

Le CCBE considère que l'automatisme des conséquences tirées par le projet de la Commission du constat qu'un demandeur d'asile a la nationalité d'un pays d'origine sûr encourt la critique car il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation des particularités de chaque situation à l'État membre en charge de l'instruction de la demande. La notion de pays d'origine sûr est contraire à l'application du critère personnel des craintes pour chaque demandeur d'asile, quel que soit son pays d'origine.

Le recours accru à la notion de « pays tiers sûrs » aurait pour conséquence de réduire très fortement l'accès de l'Union européenne aux demandeurs de protection internationale. Si la préoccupation de la Commission de réduire les périls des traversées en Méditerranée ne peut qu'être louée, elle ne devrait pas se traduire pour autant par un recours accru à l'externalisation des demandes d'asile auprès d'États tiers dont le respect des droits des demandeurs est sujet à caution.

La Commission prévoit par ailleurs que l'Agence européenne pour l'asile fournira aux États membres une assistance opérationnelle et technique, afin de les aider à traiter les demandes dans un délai approprié, notamment en prenant des mesures d'appui à l'égard d'un État membre sur la base d'une décision de la Commission.

Enfin, en temps de crise, les autorités des autres États membres et les organisations internationales seraient également tenus d'aider les autorités d'un pays qui en auraient besoin, à l'enregistrement et l'examen des demandes.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p>Article 36 Décision sur la recevabilité</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination apprécie la recevabilité d'une demande dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II, et la déclare irrecevable lorsque l'un des motifs suivants est applicable:</p> <p>a) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile pour le demandeur au sens de l'article 44, à moins qu'il ne soit clair que le demandeur ne sera pas admis ou réadmis dans ce pays;</p> <p>b) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur au sens de l'article 45, à moins qu'il ne soit clair que le demandeur ne sera pas admis ou réadmis dans ce pays;</p> <p>[...]</p> <p>Article 45 Concept de pays tiers sûr</p> <p>[...]</p> <p>4. Avant que sa demande ne puisse être rejetée comme irrecevable en application de l'article 36, paragraphe 1, point b), le demandeur est autorisé à contester l'application du concept de pays tiers sûr à sa situation personnelle, au moment de l'introduction de la demande et durant l'entretien sur la recevabilité.</p> <p>[...]</p>	<p>Article 36 Décision sur la recevabilité</p> <p>1. L'autorité responsable de la détermination apprécie la recevabilité d'une demande dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II, et la déclare irrecevable lorsque l'un des motifs suivants est applicable:</p> <p>a) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile pour le demandeur au sens de l'article 44, à moins qu'il ne soit clair que le demandeur ne sera pas admis ou réadmis dans ce pays;</p> <p>b) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur au sens de l'article 45, à moins qu'il ne soit clair que le demandeur ne sera pas admis ou réadmis dans ce pays;</p> <p>[...]</p> <p>Article 45 Concept de pays tiers sûr</p> <p>[...]</p> <p>4. Avant que sa demande ne puisse être rejetée comme irrecevable en application de l'article 36, paragraphe 1, point b), le demandeur est autorisé à contester l'application du concept de pays tiers sûr à sa situation personnelle, au moment de l'introduction de la demande. et durant l'entretien sur la recevabilité.</p>

Commentaires du CCBE sur la proposition de règlement de la Commission établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

16/09/2016

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE répond régulièrement au nom de ses membres aux consultations sur les politiques qui concernent les citoyens et les avocats européens.

Ce document présente les commentaires du CCBE sur la proposition de réforme du règlement (CE) n° 604/2013 du 26 juin 2013 (ci-après « le règlement de Dublin III », « Dublin III » ou la « proposition de Dublin IV »), une proposition publiée par la Commission européenne le 4 mai 2016¹.

Dans la proposition de révision du règlement de Dublin III (ci-après la « proposition »), les objectifs déclarés de la Commission sont les suivants :

- *enhancing the system's capacity to determine efficiently and effectively a single Member State responsible for examining the application for international protection. In particular, it would remove the cessation of responsibility clauses, and significantly shorten the time limits for sending requests, receiving replies and carrying out transfers between Member States;*
- *ensuring a fair sharing of responsibilities between Member States by complementing the current system with a corrective allocation mechanism. This mechanism would be activated automatically in cases where Member States would have to deal with a disproportionate number of asylum seekers;*
- *discouraging abuses and preventing secondary movements of applicants within the EU, in particular by including clear obligations for applicants to apply in the Member State of first entry, and to remain in the Member State determined as being responsible. This also requires proportionate procedural and material consequences in case of non-compliance with their obligations.*²

Afin d'atteindre ces objectifs, les principales modifications proposées visent à améliorer l'efficacité du système tout en limitant les mouvements secondaires des demandeurs d'asile à l'intérieur de l'Union européenne³. Par ailleurs, la proposition instaure un mécanisme de répartition correcteur, qui permet de répartir les demandeurs d'asile entre les différents États membres lorsqu'un État membre se retrouve confronté à une quantité disproportionnée de demandes de protection internationale.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) COM (2016) 270.

² Ibid, p. 3-4.

³ Ibid, p. 14.

À la lumière de ces objectifs généraux, ces commentaires analysent la compatibilité des réformes proposées avec le droit relatif aux droits de l'homme, le droit international et les principes généraux du droit de l'Union européenne. Leur but est d'exprimer l'avis du CCBE quant à certains changements importants qui devraient être instaurés. Certaines modifications plus techniques ne sont dès lors pas abordées et les informations fournies se restreignent à un aperçu des modifications les plus importantes proposées au règlement de Dublin III.

Un aspect doit être pris en compte de prime abord : le CCBE estime que le règlement de Dublin III en soi a échoué à pourvoir un système équitable et viable d'attribution de la responsabilité aux États membres de l'UE pour déterminer les demandes d'asile faites sur le territoire de l'Union européenne. Dès lors, un système reposant sur la réforme de Dublin III nécessitait une refonte complète afin de créer un système plus efficace, pour garantir à la fois un système juste et efficace et la défense des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Malheureusement, la proposition n'atteint pas cet objectif, étant donné que le système proposé semble, sur de nombreux aspects, être encore plus problématique du point de vue juridique que le système précédent établi par Dublin III.

En fait, la proposition de Dublin IV, au lieu de saisir l'occasion d'améliorer les lacunes connues de Dublin III, semble compliquer davantage le système a) en n'offrant aucune modification aux critères de détermination de l'État responsable, b) en insérant un type d'examen préliminaire reposant sur la compétence de l'État membre de la première demande, c) en limitant encore davantage la possibilité de se déplacer dans d'autres États membres, en prévoyant des sanctions à l'encontre des demandeurs d'asile, d) en prévoyant des restrictions pour les mineurs non accompagnés et pour l'application des clauses discrétionnaires, et e) en introduisant un mécanisme de répartition correcteur pour un partage équitable des responsabilités entre les États membres qui, de nombreuses manières, reproduit les éléments infructueux des mécanismes de réinstallation temporaire déjà en vigueur.

Par conséquent, le CCBE est d'avis que la proposition dans son ensemble devrait être réexaminée : la meilleure solution en serait le retrait ou, à tout le moins, une profonde amélioration des dispositions de la proposition afin de respecter les normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme.

1. Access to the procedure for examining an application for international protection (article 3 de la proposition)

Plus particulièrement, l'article 3 (3) (a) de la proposition prévoit que les critères de responsabilité et de la procédure de répartition définis par le règlement ne peuvent s'appliquer qu'à l'égard des demandeurs d'asile dont la demande n'est pas irrecevable selon le principe du « premier pays d'asile » (qui n'est pas un État membre de l'UE) ou du « pays tiers sûr ». En outre, l'article 3 (3) (b) de la proposition prévoit que le premier État membre auprès duquel la demande est déposée doit examiner la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée si le demandeur d'asile est un ressortissant, a déjà été résident habituel d'un « pays d'origine sûr » désigné par l'UE, ou si le demandeur a été considéré comme présentant « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public » de l'État membre. Ces dispositions ont été incluses dans la proposition afin d'éviter que les demandes irrecevables ou susceptibles de ne pas correspondre au besoin d'une protection internationale, ou qui représentent un risque en matière de sécurité soient transférés entre les États membres⁴. L'État membre qui procède à l'évaluation de la recevabilité de la demande ou de l'examen dans le cadre de la procédure accélérée est également responsable de la procédure d'asile (article 3 (4) et (5) de la proposition).

Le CCBE constate que le règlement de Dublin III ne contraint pas les États membres mais leur offre simplement la possibilité de juger une demande de protection internationale irrecevable parce que le

⁴ Ibid, considérant 17.

requérant est arrivé d'un « pays tiers sûr ». Dans le récent arrêt *Mirza*⁵, la CJUE a établi que les États membres sont en effet autorisés à renvoyer un demandeur de protection internationale vers un « pays tiers sûr » dans le cas d'une demande de reprise en charge, lorsque la personne effectuant la demande a quitté l'État membre responsable avant toute décision sur le fond de sa première demande de protection internationale. La proposition actuelle fait de la possibilité de renvoyer une demande de protection internationale à un « pays tiers sûr » une obligation. La proposition semble par conséquent avoir été mise en œuvre à la suite de l'adoption récente de l'accord UE-Turquie⁶, qui prévoit, entre autres, le retour des demandeurs d'asile depuis la Grèce vers la Turquie, « pays tiers sûr »⁷.

Le CCBE craint toutefois que les dispositions du nouvel article 3 de la proposition créent un système qui contredise les objectifs de la Commission d'améliorer l'accès à la procédure d'asile, de remédier à l'inefficacité et aux retards de la procédure et de combattre les inégalités entre les États membres pour les raisons suivantes :

- La proposition ajoute diverses tâches et responsabilités à celles de l'État membre qui reçoit la demande : en plus de l'identification, la prise des empreintes digitales et l'enregistrement des demandes, l'État membre concerné devra également effectuer des contrôles d'(in)admissibilité et de sécurité, procéder à l'examen des demandes irrecevables et infondées (en plus de celles dont il sera désigné responsable en vertu des critères de Dublin). Ces ajouts alourdiraient les tâches bureaucratiques et administratives qui ne sont pas en rapport avec la protection. En outre, ces pays devront assumer la responsabilité supplémentaire de procéder à davantage de retours à la suite du rejet en masse des demandes ;
- La proposition ne parvient pas à lutter contre l'immigration clandestine et les mouvements secondaires étant donné que les personnes peuvent tout simplement continuer à se déplacer illégalement vers des pays plus « attrayants » pour y déposer leur demande d'asile ;
- La proposition ne soulagera pas les États membres surchargés, à savoir les États frontaliers et ceux qui constituent les destinations les plus recherchées : en plus de porter davantage de responsabilités, ces États devront prévoir des procédures et des structures d'accueil supplémentaires pendant la période nécessaire au traitement des demandes⁸. Comme l'expérience le montre, cette pression supplémentaire sur les États membres peut les conduire à éviter de respecter leurs obligations telles que l'enregistrement des arrivées, l'accès aux procédures d'asile et l'offre de conditions d'accueil adéquates.

Compte tenu du fait que de nombreuses demandes de protection internationale risquent à l'avenir d'être déclarées irrecevables soit pour des motifs relatifs au concept de premier pays d'asile et de pays tiers, soit pour des motifs de pays d'origine sûr, soit pour des préoccupations en matière de sécurité, cette proposition de modification suscite diverses inquiétudes concernant la protection substantielle des demandeurs d'asile.

À cet égard, la proposition réduit considérablement les possibilités d'une personne de voir sa demande de protection internationale au sein de l'UE aboutir, étant donné que les notions de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr » l'emportent sur la protection des réfugiés. En pratique, le CCBE s'inquiète

⁵ Affaire C-695/15 PPU *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [2016].

⁶ « Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 » du Conseil européen <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [consulté le 6 juin 2016]; Conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars 2016 <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/> [consulté le 6 juin 2016].

⁷ Pour une critique adéquate sur la considération de la Turquie en tant que pays tiers sûr, voir : Dutch Council for Refugees and European Council on Refugees and Exiles, 'The DRC/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey' (mai 2016) <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/dcrecre-desk-research-application-safe-third-country-and-first-country-asylum-concepts> consulté le 6 juin 2016 ; Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016, <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html> [consulté le 13 juin 2016].

⁸ Direction générale des politiques internes de l'Union, Francesco Maiani, voir [ici](#).

fortement du fait que cela provoquerait inévitablement un rejet généralisé des demandes pour des motifs d'irrecevabilité, restreignant ainsi les chances d'obtenir une protection dans l'UE à la suite d'un examen approfondi de la demande sur le fond. En outre, l'instauration d'un examen préliminaire de la demande d'asile à l'égard des problèmes de sécurité constitue un autre obstacle à l'accès à une protection efficace (article 3 (3 b ii) de la proposition). À la suite de ces modifications dans la pratique, le réel danger est qu'il y ait une réduction drastique du nombre de demandes examinées sur le fond. À cet égard, le CCBE fait remarquer que l'adoption de concepts généralisés doit être utilisée avec une extrême prudence par les autorités décisionnaires et ne doit pas remplacer la nécessité d'une évaluation individualisée des demandes d'asile, ce qui constituerait en soi une violation du droit (d'accès à) une protection efficace tel que prévu dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme de 1950⁹. Comme l'a noté le HCR dans un communiqué de presse du 18 mars 2016, « Les réfugiés ont besoin de protection plutôt que de refoulement »¹⁰.

Il est clair que le CCBE reconnaît le souci légitime des États membres de veiller à ce que l'UE soit un espace sûr pour ses résidents et de réduire les sentiments de peur, d'insécurité et d'incertitude. Néanmoins, chaque fois qu'un État membre est confronté à des affaires posant des questions graves de sécurité nationale ou d'ordre public, les demandes doivent être traitées soigneusement afin de ne pas rejeter les demandeurs qui ont un besoin évident de protection internationale. Afin d'éviter de telles circonstances, le CCBE considère que, même au cours d'une procédure accélérée, une demande ne devrait pas être rejetée, à moins qu'un examen préalable en substance ait été réalisé et que le rejet soit bien motivé et s'effectue dans le respect total des principes de proportionnalité, d'unité de la famille et d'autres principes fondamentaux des droits de l'homme.

La proposition pourrait plus particulièrement, dans son état actuel, empêcher les demandeurs d'asile de retrouver les membres de leur famille dans un autre État membre si leur demande est déclarée irrecevable pour ces motifs. Le contraste est saisissant face au droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, l'obligation de procéder à l'évaluation de la recevabilité est contraire à l'élargissement de la définition de « membre de la famille », à savoir l'inclusion des frères et sœurs et des familles formées après avoir quitté le pays d'origine (considérant 19 de la proposition). Puisque le respect de la vie familiale doit être une considération première des États membres dans la mise en œuvre du règlement de Dublin (considérant 16 de la proposition), l'application de l'article 3 (3) de la proposition pourrait entraîner la séparation de familles et pourrait dès lors entraîner de très graves conséquences juridiques.

À cet égard, le CCBE souligne que le principe de l'unité familiale dans le domaine de la protection des réfugiés donne lieu à une obligation pour l'État membre de ne pas seulement s'abstenir d'agir d'une manière qui conduirait à la séparation d'une famille, mais aussi d'agir (positivement) pour permettre le regroupement familial dans un environnement sûr, à savoir assurer une protection adéquate contre la persécution des membres d'une même famille. Par ailleurs, l'expérience des praticiens du droit exerçant dans le domaine révèle que les membres d'une famille cherchent naturellement à se réunir dans le même pays. En effet, les liens familiaux renforcent la confiance, l'assistance et le soutien mutuel entre leurs membres qui, à long terme, augmentent les chances d'intégration des réfugiés. Dans le cas contraire, à savoir en l'absence de perspectives de réunification de la famille et d'accès sécurisés vers l'UE, la proposition de modification peut déclencher des mouvements secondaires (illégaux) de demandeurs cherchant la réunification de leur famille tout en restant sans-papiers entre-temps, risquant ainsi un refoulement pour une durée indéterminée. Il est bien connu que les concepts

⁹ Pour ce qui constitue une protection « efficace » des réfugiés, voir notamment l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : résumé des conclusions sur le concept de « protection efficace » dans le contexte des mouvements secondaires des réfugiés et des demandeurs d'asile (table ronde d'experts à Lisbonne les 9-10 décembre 2002), février 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html> [consulté le 9 Septembre 2016].

¹⁰ <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56ec533e9/unhcr-eu-turkey-deal-asylum-safeguards-must-previous-implementation.html> [consulté le 9 Septembre 2016].

de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr », en particulier à la suite de l'accord UE-Turquie, ont conduit à un débat sur la question de leur (in)compatibilité avec la protection des réfugiés dans l'UE et fait l'objet de nombreux litiges devant les tribunaux grecs et la Cour européenne des droits de l'homme. Le CCBE considère que l'accès restreint à l'asile associé à une séparation possible des familles selon les nouvelles dispositions de l'article 3 (3) de la proposition augmentera le nombre de litiges qui s'ajouteront aux procédures déjà lourdes établies par la proposition.

À la lumière de ces éléments, le CCBE estime que l'article 3 (3) ne devrait pas être modifié.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	<i>Amendements proposés par le CCBE</i>
<p><i>Article 3 (3)</i></p> <p><i>3. Before applying the criteria for determining a Member State responsible in accordance with Chapters III and IV, the first Member State in which the application for international protection was lodged shall:</i></p> <p><i>(a) examine whether the application for international protection is inadmissible pursuant to Article 33(2) letters b) and c) of Directive 2013/32/EU when a country which is not a Member State is considered as a first country of asylum or as a safe third country for the applicant; and</i></p> <p><i>(b) examine the application in accelerated procedure pursuant to Article 31(8) of Directive 2013/32/EU when the following grounds apply: (i) the applicant has the nationality of a third country, or he or she is a stateless person and was formerly habitually resident in that country, designated as a safe country of origin in the EU common list of safe countries of origin established under Regulation [Proposal COM (2015) 452 of 9 September 2015]; or (ii) the applicant may, for serious reasons, be considered a danger to the national security or public order of the Member State, or the applicant has been forcibly expelled for serious reasons of public security or public order under national law.</i></p> <p><i>4. Where the Member State considers an application inadmissible or examines an application in accelerated procedure pursuant to paragraph 3, that Member State shall be considered the Member State responsible.</i></p> <p><i>5. The Member State which has examined an application for international protection, including in the cases referred to in paragraph 3,</i></p>	<p><i>Article 3 (3) : Conserver le texte original de Dublin III.</i></p> <p>3. Any Member State shall retain the right to send an applicant to a safe third country, subject to the rules and safeguards laid down in Directive 2013/32/EU.</p>

<i>shall be responsible for examining any further representations or a subsequent application of that applicant in accordance with Article 40, 41 and 42 of Directive 2013/32/EU, irrespective of whether the applicant has left or was removed from the territories of the Member States.</i>	
--	--

2. Obligations of the asylum seeker (articles 4 and 5 de la proposition)

Cette proposition instaure une disposition sur les obligations des demandeurs d'asile. L'article 4 de la proposition indique que :

- Le demandeur d'asile est tenu de déposer une demande de protection internationale dans l'État membre dans lequel il est entré en premier (article 4 (1) de la proposition) ;
- Le demandeur d'asile est tenu de soumettre le plus tôt possible, et au plus tard lors de l'entretien prévu à l'article 7, tous les éléments et informations pertinentes permettant de déterminer l'État membre responsable et de coopérer avec les autorités compétentes des États membres (article 4 (2) de la proposition) ;
- Le demandeur est tenu de respecter la décision de transfert et de se tenir à la disposition des autorités à cet effet (article 4 (3)(a) et (b) de la proposition).

L'article 5 de la proposition établit les conséquences du non-respect de ces obligations. En résumé :

- Si un demandeur d'asile se conforme à l'obligation énoncée à l'article 4 (1) de la proposition, l'État membre responsable examinera la demande selon une procédure accélérée (article 5 (1) de la proposition) ;
- L'État membre dans lequel le demandeur est tenu d'être présent doit continuer les procédures visant à déterminer l'État membre responsable, y compris lorsque le demandeur quitte le territoire de cet État membre sans autorisation ou n'est plus à la disposition des autorités compétentes de cet État membre (article 5 (2) de la proposition) ;
- Le demandeur n'a pas droit aux conditions d'accueil prévues aux articles 14 à 19 de la directive 2013/33/UE, à l'exception des soins de santé d'urgence, au cours des procédures en vertu de ce règlement dans un État membre autre que celui dans lequel il est tenu d'être présent (article 5 (3) de la proposition) ;
- Les autorités compétentes prennent en compte les éléments et les informations nécessaires pour déterminer l'État membre responsable uniquement dans la mesure où ceux-ci ont été présentés dans les délais fixés à l'article 4 (2) de la proposition (article 5 (4) de la proposition).

Les articles 4 et 5 de la proposition visent à prévenir les mouvements secondaires des demandeurs d'asile. Si un demandeur d'asile ne dépose pas de demande de protection internationale dans l'État membre dans lequel il est entré en premier, sa demande de protection internationale sera examinée suivant une procédure accélérée. Le demandeur d'asile se verra refuser certaines prestations telles que les soins de santé (sauf les soins de santé d'urgence), la formation, l'aide sociale et l'hébergement. Le CCBE s'inquiète du fait que cela pourrait non seulement causer des problèmes d'ordre public, mais aussi sévèrement restreindre le droit des demandeurs d'asile à un abri et à une existence digne. Le CCBE attire tout particulièrement l'attention sur le fait que la législation de l'Union européenne en matière d'asile doit être interprétée en pleine conscience de la Convention de Genève de 1951 et d'autres traités concernés et dans le respect total des droits fondamentaux et des principes reconnus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹¹ (voir les décisions de la CJUE dans

¹¹ Voir l'article 18 en particulier (droit d'asile) affirmant expressis verbis le respect des règles de la convention de Genève de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

les affaires *Salahadin Abdulla* et autres et *Bolbol* notamment). Le CCBE estime que la proposition de limitation de l'accès aux droits sociaux n'est pas compatible avec la protection des droits de l'homme garantis par exemple par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹². À cet égard, les dispositions précitées de la proposition sont incompatibles avec les valeurs communes des peuples et des États de l'Union, celle-ci se fondant « sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité », plaçant « la personne au cœur de son action ». (...) ¹³

En outre, ces propositions de modifications semblent contredire la jurisprudence de la CJUE. Dans les affaires CIMADE et GISTI¹⁴, la CJUE a conclu que les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile doivent être accordées par l'État membre ayant reçu la demande d'asile, même si celui-ci fait appel à un autre État membre qu'il estime responsable de l'examen de la demande d'asile pour qu'il s'en occupe.

De même, du point de vue de la CEDH, les demandeurs d'asile sont des personnes vulnérables et en tant que tel, un « *groupe particulièrement défavorisé et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale* ». C'est pourquoi la Cour de Strasbourg accorde beaucoup d'importance aux besoins de protection spéciale, au moins pour couvrir les « *besoins fondamentaux* » : « se nourrir, se laver et se loger » (M.S.S., paragraphe 254). Le non-respect de ces normes minimales créerait des situations incompatibles avec le respect de la dignité humaine qui équivaldraient à des mauvais traitements, engageant la responsabilité de l'État pour violation de l'article 3. Après tout, il convient de noter que la protection en vertu de cette disposition est absolue.

En outre, le CCBE fait remarquer que cette proposition semble incompatible avec les constitutions de plusieurs États membres qui ont garanti l'accès aux droits sociaux.

De façon cruciale, la proposition ne prévoit pas séparément de clause d'exemption dans les cas où les demandeurs d'asile n'ont pas été en mesure de demander une protection internationale dans l'État membre de la première entrée en raison d'erreurs systémiques dans la procédure d'asile et dans les centres de réception de l'État membre responsable. Dans de tels cas, un demandeur d'asile est susceptible d'être puni pour des actes ou omissions pouvant résulter de circonstances purement objectives et d'être exclu de la protection pour d'autres motifs que son propre comportement.

À la lumière de ce qui précède, le CCBE craint que les modifications proposées créent des sanctions très sévères et disproportionnées face à l'objectif de la Commission d'empêcher les mouvements secondaires au sein de l'UE. En même temps, la proposition ne semble pas prendre en compte les véritables facteurs de l'échec du système de Dublin au cours des dernières années. Le CCBE considère que les principales raisons de l'inapplicabilité du système de Dublin sont le manque d'attrait du système lui-même pour les demandeurs et les grandes disparités existant entre les systèmes d'asile et d'accueil des États membres¹⁵. Les conditions d'accueil et d'accès aux droits sociaux sont de la plus haute importance pour les réfugiés arrivant aux frontières de l'Europe. Néanmoins, la surveillance des flux migratoires et des procédures d'asile en Europe indique que les réfugiés fuyant les guerres et les persécutions comptent davantage sur des réseaux de passeurs pour atteindre une destination où ils (estiment qu'ils) peuvent bénéficier d'un bon accueil et avoir des conditions de vie décentes. Les réfugiés préfèrent rester à Calais et dans des camps improvisés insalubres aussi longtemps qu'il le faut

¹² Constantin Hruschka, 'Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission' (EU Immigration and Asylum Law and Policy, 17 May 2016) <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/> [consulté le 9 Septembre 2016].

¹³ Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁴ Affaire C 179/11 Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration [2012] ECR I-0000.Com (2014) 382.

¹⁵ Francesco Maiani, The reform of the Dublin III Regulation, Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2016, pp. 20-27 and references.

pour acheter leur passage vers un pays de destination donné. Il va sans dire que les mouvements secondaires ne sont pas la cause mais, de fait, le résultat d'un système défaillant.

En outre, l'instauration généralisée des procédures d'accélération peut porter atteinte au droit à un procès équitable et aux garanties procédurales inhérentes en vertu de l'article 6 de la CEDH, en particulier en ce qui concerne les délais serrés et les sanctions imposées en cas de non-respect, qui peuvent être considérés comme des restrictions affectant l'essence du droit lui-même.

Le CCBE estime par ailleurs que les mesures ci-dessus sont en effet inutiles et qu'elles ne répondent pas aux objectifs de la Commission. Le CCBE propose de renforcer les efforts afin de faciliter la coopération des demandeurs et de mettre en œuvre l'utilisation de mesures alternatives moins coercitives pour veiller à leur respect du système.

Une autre préoccupation évidente se fait sentir à l'égard de l'obligation qui doit être instaurée en vertu de l'article 4 (2) de la proposition, qui exige des demandeurs d'asile de présenter, au plus tard lors de leur entretien, tous les éléments et informations permettant de déterminer l'État membre responsable, alors que les circonstances dans lesquelles le demandeur d'asile se trouve pourraient ne pas lui permettre d'obtenir certaines de ces informations au moment de l'entretien, en particulier en cas de procédure accélérée. Le CCBE considère que cela peut donner lieu à des inquiétudes, en particulier à l'égard des catégories vulnérables de demandeurs d'asile.

D'après le Guide du HCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés¹⁶, il existe des principes et des méthodes relatives à l'établissement des faits et la collecte de preuves. Selon le principe juridique général qui s'applique également dans le cadre d'une procédure d'asile, la charge de la preuve revient au demandeur. Cela signifie qu'en général, il relève de la responsabilité du demandeur d'apporter toutes les preuves nécessaires pour prouver les arguments qu'il avance. Le Guide du HCR poursuit néanmoins en indiquant :

« Cependant, il arrive souvent qu'un demandeur ne soit pas en mesure d'étayer ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, et les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de toutes ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle. Dans la plupart des cas, une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très souvent elle n'a même pas de papiers personnels. Aussi, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examineur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examineur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande. Cependant, même cette recherche indépendante peut n'être pas toujours couronnée de succès et il peut également y avoir des déclarations dont la preuve est impossible à administrer. »

Ainsi, la personne responsable du dossier devrait toujours évaluer la capacité du demandeur à apporter la preuve requise, en tenant particulièrement compte du contexte général du demandeur, à savoir l'existence ou non de conditions d'accueil adéquates, l'accès du demandeur à des soutiens juridiques ou autres qui sont essentiels à l'accomplissement de ses obligations, ainsi que la charge émotionnelle qui est d'une certaine manière inhérente aux circonstances dans lesquelles de nombreux demandeurs d'asile se trouvent. On peut néanmoins affirmer que le demandeur d'asile sans accès à un logement décent, privé d'aide juridique ou d'une interprétation adéquate, avec un accès limité ou inexistant à Internet, ou placé en rétention, éprouvera de véritables difficultés à répondre à l'obligation de fournir à la personne responsable du dossier suffisamment de preuves dans les délais impartis afin d'établir les faits pour la détermination de l'État membre responsable, voire à fournir des éléments de preuve pour son dossier (c'est-à-dire la preuve des liens familiaux dans un autre État membre pour assurer le regroupement familial).

¹⁶ www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f7fa383/guide-procedures-criteres-appliquer-determiner-statut-refugie-regard-convention.html, para 195-223.

La situation est d'autant plus inquiétante pour les personnes extrêmement vulnérables telles que les demandeurs souffrant d'un traumatisme ou d'autres charges émotionnelles/mentales qui entravent sérieusement leur capacité d'agir, de décider et, par conséquent, de remplir leurs obligations. Il va de soi que le traitement de tels cas nécessite d'autres méthodes d'examen.

Par conséquent, le CCBE recommande vivement de modifier la disposition proposée de manière à introduire des garanties procédurales telles que l'établissement d'un délai raisonnable pour produire les éléments de preuve. Dans tous les cas, comme le recommande le HCR, « si le récit du demandeur paraît crédible, il faut lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent ». En l'absence de telles conditions, la procédure pourrait ne pas respecter les règles minimales et exigences d'une procédure équitable garantie par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	Amendements proposés par le CCBE
<p><i>Article 4</i></p> <p><i>2. The applicant shall submit as soon as possible and at the latest during the interview pursuant to Article 7, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States.</i></p> <p><i>3. The applicant shall:</i></p> <p><i>(a) comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p><i>(b) be present and available to the competent authorities in the Member State of application, respectively in the Member State to which he or she is transferred.</i></p>	<p><i>Article 4</i></p> <p><i>2. The applicant shall submit as soon as reasonably possible, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States. <u>In cases where the personal interview is omitted in accordance with Article 7, the elements and information needed should be submitted within a reasonable time from the date of the application for international protection. An extension of the this deadline should be granted whenever it appears reasonable to do so having regard to the rights and interests involved and insofar as the applicant provides reasons justifying such an extension. The competent authorities shall take into account the elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the above time limits and, in every case, before the transfer of the applicant to the member State responsible.</u></i></p> <p><i>3. The applicant shall</i></p> <p><i>(a) comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p><i>(b) be present and available to the competent authorities in the Member State of application and also in the Member State to which he or she is transferred, <u>save that in no case shall an applicant be transferred to a Member State</u></i></p>

<p>Article 5</p> <p>3. <i>The applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present.</i></p> <p>4. <i>The competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2).</i></p>	<p><u>where the fundamental rights of the applicant cannot be assured.</u></p> <p>Article 5</p> <p>3. <i>the applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present;</i></p> <p>4. <i>the competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2) of the proposal <u>and subject to the right to an effective remedy to be determined by a competent national court or tribunal.</u></i></p>
---	--

3. Unaccompanied Minors (articles 8(2) et (4) de la proposition)

La proposition prévoit de nouvelles règles de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande déposée par un mineur non accompagné. En l'absence de membres de la famille ou de parents, l'État membre de la première demande est responsable de l'examen de la demande d'asile, à moins que cela ne soit contraire à l'intérêt supérieur du mineur (article 8 (4) et 10 de la proposition). Le nouveau texte prive les mineurs non accompagnés du droit à un représentant s'ils ne se trouvent pas dans l'État membre dans lequel ils sont « tenus d'être présents » (article 8(2) de la proposition).

La Commission semble présumer qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être renvoyé vers le pays de la première demande lorsque l'enfant n'a pas de famille dans un autre État membre, sauf preuve du contraire. Cette présomption est dans une certaine mesure contraire à l'arrêt de la CJUE dans *M.A. et autres c. SSHD*.¹⁷ Dans cet arrêt, la CJUE a estimé que dans les cas où un mineur non accompagné n'a aucun membre de sa famille légalement présent sur le territoire d'un État membre et a introduit une demande d'asile dans plusieurs États membres, l'État membre dans lequel le mineur est présent après avoir déposé une demande d'asile doit être désigné État membre responsable. À la lumière de cette proposition, la Commission avait déjà adopté une proposition en vue de mettre en œuvre *M.A. et autres c. SSHD*. Le CCBE est inquiet des effets négatifs que la nouvelle procédure aurait sur les mineurs, en particulier les effets secondaires psychologiques que peuvent causer des incertitudes, des retards et des décisions involontaires possibles. Comme indiqué dans l'arrêt évoqué ci-dessus, ce groupe vulnérable de demandeurs nécessite une protection accrue, et pour y parvenir, les mouvements secondaires devraient être découragés étant donné qu'ils ne sont pas dans leur intérêt supérieur : en effet, « il importe [...] que, en principe, ils ne soient pas transférés vers un autre État membre ».

Une autre inquiétude concerne le fait que, malgré l'exigence légale de procéder à une évaluation de l'intérêt supérieur du mineur avant de décider du transfert de celui-ci, il n'est en réalité pas donné priorité à l'intérêt supérieur du mineur dans le cadre de cette évaluation. En effet, l'article 8 (4) de la

¹⁷ Affaire C-648/11, MA, BT and DA v Secretary of State of the Home Department, 2013.

proposition prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération première et non la considération première. Bien que strictement parlant le respect de l'article 3 (1) de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant soit peut-être garanti stricto sensu, il est précisé que le processus d'évaluation lui-même dans le cadre du transfert doit s'opérer par le personnel veillant à prendre en considération l'intérêt supérieur du mineur. Le CCBE estime que le texte doit être modifié afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit véritablement défendu et de manière à établir le principe que, dans la plupart des cas comportant un besoin exceptionnel, le mineur non accompagné ne doit pas être transféré.

La proposition visant à priver les mineurs non accompagnés du droit à un représentant s'ils ne se trouvent pas dans l'État membre dans lequel ils sont « tenus d'être présents » semble aller à l'encontre des principes établis par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dont la Convention indique, à l'article 12 : « 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. 2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

En outre, la privation du droit à un représentant peut à son tour conduire à une atteinte à d'autres droits des mineurs en vertu du règlement, par exemple le droit de recours en vertu de l'article 28 de la proposition.

Le CCBE propose dès lors d'abroger l'amendement envisagé par la proposition. Si l'objectif de la Commission était de permettre « l'accès rapide à la procédure » pour les mineurs non accompagnés, le CCBE propose la mise en place d'une procédure accélérée pour obtenir plus rapidement le résultat de la décision de ce groupe vulnérable de demandeurs. En d'autres termes, les procédures accélérées pourraient être utilisées de manière positive afin d'améliorer, dans certaines situations (par exemple pour les personnes les plus vulnérables), le respect des normes européennes des droits de l'homme.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	Amendements proposés par le CCBE
<p><i>Article 8</i></p> <p><i>2. Each Member States where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to the relevant procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</i></p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p>	<p><i>Article 8</i></p> <p><i>2. Each Member State where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to all procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</i></p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p>

4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive 2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration

~~4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive 2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor.~~ **The application and any other decision concerning unaccompanied minors shall be examined in prioritised procedure pursuant to Article 31(7) of Directive 2013/32/EU and** shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration.

4. Discretionary clauses (article 19 de la proposition)

La Commission propose de restreindre la souveraineté actuelle et les clauses humanitaires. À l'heure actuelle, la clause de souveraineté permet à un État membre de décider d'examiner une demande de protection internationale. La clause humanitaire permet toutefois à un État membre de demander à un autre de prendre en charge la demande pour des motifs familiaux, culturels ou humanitaires.

En cas d'adoption de la proposition, les États membres pourraient seulement examiner ou demander à un autre État membre d'examiner les demandes dans le but de réunir tous les membres d'une famille. En revanche, le règlement de Dublin actuel ne précise pas les conditions relatives à l'application de la souveraineté et des clauses humanitaires. Ces clauses pourraient donc déjà être utilisées comme outil majeur pour prévenir les violations des droits de l'homme résultant de l'application du règlement de Dublin.

Le CCBE recommande la suppression de cette partie de la proposition étant donné qu'elle est incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a statué dans cet arrêt qu'il y avait violation de la Convention, en précisant que le gouvernement belge aurait pu décider d'utiliser la clause de souveraineté pour rendre la législation de l'UE compatible avec la prescription de la Convention. La décision a été confirmée par la Cour européenne de justice dans l'affaire *N.S. c. Royaume-Uni*, dans laquelle la Cour a déclaré que ce « pouvoir d'appréciation [...] fait partie intégrante du système européen commun d'asile » et que « un État membre qui exerce ce pouvoir d'appréciation doit être considéré comme mettant en œuvre le droit de l'Union ». En d'autres termes, une interprétation de cette clause qui permettrait la protection des personnes vulnérables et des relations familiales a été fortement soutenue afin de surmonter les défauts de Dublin III.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p data-bbox="199 371 783 405">Article 19</p> <p data-bbox="199 461 783 1420">1. <i>By way of derogation from Article 3(1) and only as long as no Member State has been determined as responsible, each Member State may decide to examine an application for international protection lodged with it by a third-country national or a stateless person based on family grounds in relation to wider family not covered by Article 2(g), even if such examination is not its responsibility under the criteria laid down in this Regulation. The Member State which decides to examine an application for international protection pursuant to this paragraph shall become the Member State responsible and shall assume the obligations associated with that responsibility. Where applicable, it shall inform, the Member State previously responsible, the Member State conducting a procedure for determining the Member State responsible or the Member State which has been requested to take charge of the applicant. The Member State which becomes responsible pursuant to this paragraph shall forthwith indicate it in Eurodac in accordance with Regulation [Proposal for a Regulation recasting Regulation (EU) No 603/2013] by adding the date when the decision to examine the application was taken.</i></p> <p data-bbox="199 1442 783 2007">2. <i>The Member State in which an application for international protection is made and which is carrying out the process of determining the Member State responsible, may, at any time before a Member State responsible has been determined, request another Member State to take charge of an applicant in order to bring together any family relations, even where that other Member State is not responsible under the criteria laid down in Articles 10 to 13 and 18. The persons concerned must express their consent in writing. The request to take charge shall contain all the material in the possession of the requesting Member State to allow the requested Member State to assess the situation. The requested Member State shall carry out any</i></p>	<p data-bbox="805 371 1382 439">Article 19 : <i>Conserver le texte original de Dublin III</i></p> <p data-bbox="805 461 1382 595">1. Where a Member State issues a residence document to the applicant, the obligations specified in Article 18(1) shall be transferred to that Member State.</p> <p data-bbox="805 663 1382 1021">2. The obligations specified in Article 18(1) shall cease where the Member State responsible can establish, when requested to take charge or take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States for at least three months, unless the person concerned is in possession of a valid residence document issued by the Member State responsible.</p> <p data-bbox="805 1088 1382 1267">An application lodged after the period of absence referred to in the first subparagraph shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.</p> <p data-bbox="805 1335 1382 1648">3. The obligations specified in Article 18(1)(c) and (d) shall cease where the Member State responsible can establish, when requested to take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States in compliance with a return decision or removal order issued following the withdrawal or rejection of the application.</p> <p data-bbox="805 1715 1382 1872">An application lodged after an effective removal has taken place shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.</p>

<i>necessary checks to examine the humanitarian grounds cited, and shall reply to the requesting Member State within one month of receipt. A reply refusing the request shall state the reasons on which the refusal is based. Where the requested Member State accepts the request, responsibility for examining the application shall be transferred to it.</i>	
---	--

5. Remedies (article 28 de la proposition)

Enfin, la Commission propose d'adapter les règles relatives aux voies de recours afin d'accélérer et harmoniser de manière significative la procédure d'appel. Par conséquent, les appels sont limités à des situations de risque de traitements inhumains ou dégradants (article 3 (2) de la proposition), à des motifs familiaux (articles 10 et 13 de la proposition) ou des motifs de dépendance (article 18 de la proposition). Par ailleurs, une personne dispose de seulement sept jours pour interjeter appel après la notification d'une décision de transfert (article 28 (2) de la proposition). Auparavant, le recours devait être prévu dans un délai raisonnable. Le CCBE estime que le délai de sept jours est trop court. Le transfert est automatiquement suspendu lorsqu'une personne fait usage d'un recours (article 28 (3) de la proposition). Un nouveau recours est introduit lorsqu'aucune décision de transfert n'est prise et que le demandeur soutient qu'un membre de sa famille ou, dans le cas des mineurs, un parent également, se trouve légalement dans un autre État membre (article 28 (5) de la proposition).

Une période aussi courte est contraire aux principes énoncés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier au droit d'accès aux tribunaux, que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige à la fois pratique et effectif. Le CCBE estime donc que la période prévue pour la personne concernée devrait être, au minimum, doublée. Les États membres prévoient une période minimum de 15 à 20 jours après la communication d'une décision de transfert durant laquelle la personne concernée peut exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1. Cependant, un mois (30 jours) serait un choix plus approprié et réalisable.

Un autre problème découle de la proposition : le fait qu'un mineur non accompagné doive interjeter appel d'une décision de transfert dans les 7 jours sans représentant, lorsqu'il est présent dans un autre État membre que celui où il est « obligé d'être présent », semble constituer une violation de ses droits fondamentaux.

Le CCBE constate que la proposition provoque de sérieuses questions quant à la légalité de toute limitation des appels, à la lumière du droit à un recours effectif (par exemple, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et les affaires *Ghezelbash*¹⁸ et *Karim*¹⁹. Ces arrêts récents concernent la portée du droit à un recours effectif tel qu'il est garanti par le considérant 19 et l'article 27 (1) du règlement de Dublin III. La CJUE a jugé que le demandeur d'asile a le droit de plaider, dans un appel contre une décision de le transférer, l'application incorrecte de l'un des critères permettant de déterminer la responsabilité pour traiter la demande prévue dans le Chapitre III du règlement de Dublin.

¹⁸ Case C-63/15 *Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [2016] nyp.

¹⁹ Case C-155/15 *Karim v Migrationsverket* [2016] nyp.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p data-bbox="199 398 320 427">Article 28</p> <p data-bbox="199 501 785 674">2. Member States shall provide for a reasonable period of time 7 days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise his or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1.</p> <p data-bbox="199 819 785 992">4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon.</p>	<p data-bbox="809 398 930 427">Article 28</p> <p data-bbox="809 501 1394 745">2. Member States shall provide for a period of 7 <u>20</u> days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise is or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1. <u>The term shall be extended to 30 days when the transfer decision concerns an unaccompanied minor.</u></p> <p data-bbox="809 819 1394 1099">4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited <u>extended</u> to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon <u>the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union are infringed upon.</u></p>

DEUXIÈME DÉCLARATION DU CCBE SUR LA MIGRATION

26/06/2015

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 32 pays membres et 13 pays associés et observateurs, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE est reconnu comme le porte-parole de la profession d'avocat en Europe et assure la liaison entre les barreaux nationaux et les institutions européennes.

Le CCBE constate que, selon l'Organisation internationale pour les migrations, à la date du 8 juin 2015 environ 101 900 personnes sont arrivées en Europe sur des navires de passeurs qui accostent principalement en Italie et en Grèce. Environ 7 000 d'entre elles ont été secourues au large des côtes siciliennes entre le 6 et le 8 juin par une flottille internationale. Il est tragique de constater que, d'après les estimations, 1 865 personnes ont perdu la vie en tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Union européenne entre le 1^{er} janvier et le 8 juin 2015.

En raison du très grand nombre de personnes qui voyagent clandestinement vers l'Union européenne de nos jours et de l'exacerbation des débats en ce qui concerne la perception des migrants dans certains États membres, le CCBE relaie les inquiétudes exprimées par certaines de ses délégations nationales quant aux pressions qu'imposent aux systèmes juridiques nationaux, en particulier en matière de ressources, l'ampleur des chiffres concernés et les difficultés économiques actuelles de nombreux États membres. Le CCBE approuve les initiatives récentes de la Commission européenne à cet égard et l'importance accordée à sauver des vies et à assurer une protection à ceux qui en ont besoin dans l'ordre du jour en matière de migration que la Commission a adopté le 13 mai 2015.

Dans le cadre des initiatives présentées actuellement pour renforcer le régime d'asile européen commun, le CCBE juge opportun et primordial de rappeler certains principes fondamentaux qui restent d'application dans le domaine du droit des migrations quelles que soient les difficultés indéniables des États membres à l'heure actuelle. Ces principes incluent le respect de l'État de droit, la protection des libertés et droits fondamentaux, dont le droit à l'accès à la justice et la protection du client, ainsi que la protection des valeurs démocratiques intimement liées à l'exercice de tels droits. Il convient d'ajouter que tous ces aspects, qui sont des objectifs protégés par les statuts du CCBE, doivent toujours prévaloir sur toute considération politique ou économique. Les principes fondamentaux que sont l'État de droit et la protection des droits fondamentaux doivent toujours prévaloir sur toute considération politique, économique ou sécuritaire. Le CCBE rappelle en particulier l'obligation imposée à tous les États membres et à l'Union européenne elle-même de traiter tous les demandeurs d'asile de manière humaine et digne.

Il est par ailleurs utile de rappeler que l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit d'asile en droit de l'UE conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés. L'article 19 de la Charte de l'UE prévoit une protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition et l'article

47 de la Charte de l'UE (ainsi que l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme) garantit le droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal impartial.

Le CCBE rappelle qu'une part des fonctions essentielles de l'avocat œuvrant dans le domaine du droit des migrations comprend la défense de ceux qui demandent protection dans l'Union européenne, assurant ainsi la garantie des droits de l'homme fondamentaux, quelle que soit la nature de la migration. Compte tenu du rôle des avocats dans la société et des préoccupations réelles concernant les événements récents en matière de migration en Europe et ailleurs qui risquent d'affecter gravement les droits de l'homme, le CCBE insiste sur le fait que l'Union européenne et ses États membres sont tenus de défendre et de garantir les droits et la dignité des migrants. Cette obligation inclut le droit des migrants à accéder facilement aux cours et tribunaux en bénéficiant de l'aide juridique et d'une représentation en justice afin de garantir leur droit à un recours effectif.

Les défis posés par le droit des migrations et la réponse de l'Union européenne et de ses États membres face à la hausse de l'immigration, due en grande partie à des déplacements résultant de guerres, d'instabilités et de persécutions, signifient que les avocats et leurs barreaux nationaux ont dans ce domaine un intérêt particulier à protéger les principes fondamentaux de la profession d'avocat en Europe tels qu'énoncés dans la Charte des principes essentiels de l'avocat européen que le CCBE a adoptée le 24 novembre 2006. Ces principes incluent notamment la liberté des avocats de défendre leurs clients, le respect du secret professionnel et de la confidentialité des affaires dont l'avocat a la charge, ainsi que le respect de l'État de droit et la contribution à une bonne administration de la justice.

Le CCBE a en outre adopté en 2014 une déclaration sur les migrations mettant l'accent sur le fait que l'état de droit et la protection des libertés et des droits de l'homme fondamentaux doivent toujours l'emporter sur toute considération politique ou économique. Le CCBE a également publié des lignes directrices visant à aider les avocats qui exercent dans le domaine du droit des migrations en mettant en évidence certaines des questions et des sources d'inquiétudes qui doivent être prises en compte.

Le CCBE souhaite par conséquent souligner certains principes et droits que les institutions de l'Union européenne et les États membres doivent prendre en compte à l'heure actuelle dans leur approche vis-à-vis de l'augmentation des arrivées dans le cadre de toutes les initiatives visant à renforcer le régime d'asile européen commun et dans le débat proposé sur un code du droit d'asile commun.

DÉCLARATION :

I- La protection des droits fondamentaux

1. Les personnes nécessitant une protection internationale doivent avoir accès à des systèmes d'asile et d'accueil de qualité dans toute l'Union.
2. Des propositions doivent être avancées pour s'assurer que les réfugiés disposent des moyens juridiques de parvenir en lieu sûr dans l'Union européenne.
3. Il est nécessaire de soutenir les capacités et systèmes de protection dans les pays tiers afin de garantir que les normes d'application concernant l'évaluation des demandeurs de protection soient équivalentes à celles des personnes protégées par le droit de l'Union européenne et que toutes les personnes travaillant pour les systèmes de protection de ces pays tiers soient formées à un niveau équivalent à leurs homologues de l'Union européenne.
4. Tout mécanisme d'intervention d'urgence ou tout programme de réinstallation ou de transfert lancé par les États membres doit garantir que les demandeurs d'asile sont traités humainement et dignement et, en particulier, que l'efficacité des mécanismes est assurée pour l'identification et la protection juridique des mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille, des victimes de violences sexuelles et sexistes et des victimes de tortures.

5. Les procédures nationales concernant l'asile et la pratique des autorités nationales concernées doivent respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme ainsi que les droits des demandeurs d'asile et doivent garantir en pratique la protection des droits fondamentaux.

II – L'accès à la justice et l'aide juridique

6. L'UE devrait octroyer des fonds pour que les autorités nationales puissent assurer aux migrants une aide juridique complète et dont l'accès soit effectif à tous les stades de la procédure de migration. À cet égard, il est essentiel de rappeler que tous les détenus en matière de migration ont le droit d'avoir accès à un avocat qualifié qui les conseille et les aide en ce qui concerne aussi bien la détention elle-même que la protection pertinente ou les procédures d'immigration.
7. L'aide juridique adéquate doit être fournie dans les centres de rétention, y compris dans les cas de retour volontaire afin de déterminer si le retour du migrant a lieu selon sa propre volonté.
8. Le droit d'accès à la justice et le droit à un recours effectif comprennent le droit d'accès à un interprète pleinement qualifié et indépendant dans l'exercice de ses fonctions afin de communiquer efficacement ses consignes. Ce droit comprend également le droit du client de prendre connaissance des documents dans une langue qu'il comprend afin que l'avocat puisse offrir des conseils efficaces.
9. Toutes les procédures accélérées doivent respecter les droits fondamentaux des migrants à la justice et à un recours judiciaire effectif et veiller à la garantie de l'accès à la protection internationale dans toutes ces procédures. Les mesures de protection appropriées doivent être maintenues dans tous les systèmes d'asile, en particulier en cas de demandes manifestement infondées.
10. Les migrants doivent avoir l'autorisation d'accéder à tous les recours nécessaires devant les tribunaux nationaux de manière équivalente aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

III – L'accès à un avocat

11. Des initiatives doivent être lancées pour assurer la disponibilité continue dans tous les États membres d'un nombre suffisant d'avocats experts du droit des migrations et du droit d'asile pouvant fournir une prestation complète concernant toutes les questions liées à l'entrée, au séjour et au départ.
12. L'accès à un avocat doit être garanti une fois que le migrant est détenu, que ce soit aux frontières de l'UE ou lorsqu'il est prévu de procéder à une expulsion.
13. Les États membres doivent également garantir l'absence de renvoi de personnes sans accès à un avocat et de tout renvoi sommaire.
14. Les migrants ont le droit de consulter et de communiquer en privé avec leur avocat conformément au principe de la confidentialité et du respect du secret professionnel.

IV – La formation des avocats

15. Des ressources suffisantes doivent être fournies pour veiller à ce qu'une formation spéciale soit dispensée aux avocats exerçant dans le domaine du droit d'asile et des migrations. Il est capital que la formation donne aux avocats les outils permettant d'identifier les exigences en matière de protection de leurs clients, eu égard notamment aux dispositions juridiques

concernées sur la protection liée au sexisme, sur la traite des êtres humains, l'esclavage sexuel, les enfants migrants non accompagnés et autres personnes vulnérables.

CCBE DECLARATION ON MIGRATION

29/11/2014

The CCBE represents the Bars and Law Societies of 32 member countries and 13 further associate and observer countries and through them more than 1 million European lawyers. The CCBE is recognised as the voice of the European legal profession by the national Bars and Law Societies on the one hand and by the EU institutions on the other. It acts as the liaison point between the EU and Europe's national Bars and Law Societies.

The CCBE objectives include the following aim¹: *"To monitor actively the defense of the rule of law, the protection of the fundamental and human rights and freedoms, including the right of access to justice and protection of the client, and the protection of the democratic values inextricably associated with such rights."*

The founding instruments of the European Union all enshrine fundamental democratic values and the rule of law. These basic values apply equally to the area of migration as to other areas of competence of the European Union. Article 2 of the Treaty on European Union provides: *"The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail."* Article 3 states inter alia *"The Union shall offer its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers, in which the free movement of persons is ensured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime."*

The Treaty on the Functioning of the European Union² recognises the right to freedom of movement for European Union citizens in Article 20.2(a). The immigration policy of the European Union finds its legal basis in Title V which is entitled 'Area of freedom, security and justice' and Chapter 2 of Title V is entitled 'Policies on border checks, asylum and immigration' (c.f. articles 77/80)³.

The preamble to the Charter of Fundamental Rights of the European Union declares that:

"The peoples of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values. Conscious of its spiritual and moral heritage, the

¹ http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/document/statuts/statutes_en.pdf III. "Objects and activities III.1._c) To monitor actively the defense of the rule of law, the protection of the fundamental and human rights and freedoms, including the right of access to justice and protection of the client, and the protection of the democratic values inextricably associated with such rights"

² <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments.html>.

20. 1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship.

2. Citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in the Treaties. They shall have, *inter alia*:

(a) the right to move and reside freely within the territory of the Member States;

³ <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments.html>

Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. It places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice."

Article 18 of the EU Charter recognises the right to asylum in European Union law stating that "...The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as 'the Treaties')." Article 19 of the EU Charter establishes "Protection in the event of removal, expulsion or extradition and provides that 1) Collective expulsions are prohibited. 2. No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment."

Article 47 of the EU Charter (together with Article 13 of the European Convention on Human Rights) provide for the right to an effective remedy and to a fair trial. The former which enshrines in European Union law the right of access to justice states at paragraph 1: "Everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in this Article".

The basic principles applicable to migration law are also to be discerned at international level from Article 2 of the United Nations Universal Declaration on Human Rights which declares: "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty."

As advocates for fundamental human rights, freedoms and liberties and the rule of law principle, independent lawyers constitute part of the essential foundations of a democratic society. This special role of lawyers in society has been recognised by the Council of Europe Recommendation Nr. R (2000) 21 on the freedom of exercise of the profession of lawyer (and its Explanatory Memorandum) adopted by the Committee of Ministers on October 25 2000 as well as by the Basic Principles on the Role of Lawyers adopted by the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders and welcomed by the 45th session of the General Assembly of the UN on 14 December 1990. The essential functions of a lawyer providing services in the area of migration law include advocacy on behalf of those who seek protection in the European Union, migration into the European Union and migration within the borders of the European Union thus ensuring the guarantee of fundamental human rights regardless of the nature of the migration concerned. In particular the CCBE notes the obligation placed on all Member States and the European Union itself to treat all asylum seekers in a humane and dignified manner.

The free movement of persons within the European Union is one of the fundamental and founding tenets of the European Union. Economic pressures and the increased threat to public security must not undermine the fundamental nature of the right to move and reside freely for all EU nationals and their family members (including third country national family members) between the Member States. The CCBE shall remain vigilant in relation to any obstacles placed in the path of this most basic freedom.

Having regard to the special role of lawyers in society referred to earlier and given genuine concerns regarding recent developments in migration in Europe and elsewhere that have the potential to seriously affect human rights, the rule of law principle and solidarity between Member States, the CCBE wishes to emphasise the importance of fundamental human rights, freedoms and liberties and of the rule of law principle in the area of migration law and states as follows:

DECLARATION

I – The CCBE’s objectives include the defence of the rule of law, the protection of fundamental human rights and freedoms, including the right of access to justice and protection of citizens, and the protection of the democratic values inextricably associated with such rights. These objectives are shared with the member bars of the CCBE.

II – Migration⁴, whether documented or undocumented, poses joint challenges for all Member States of the European Union, the Union itself and our neighbours and not simply those Member States on the frontline. Migration is a complex and diverse matter giving rise to concerns and issues across a broad spectrum of rights and law including but not limited to human rights and humanitarian law, criminal law, employment law, family law and administrative law.

III – The European Union and its Member States are obliged to vindicate and guarantee the rights and dignity of migrants. This includes the entitlement of migrants to readily access courts and tribunals with the benefit of legal aid and legal representation in order to ensure the right to an effective remedy is guaranteed. It is the role and duty of lawyers providing services in the field of migration law to ensure that migrants’ rights and dignity are upheld.

IV – The principles of our Society including the rule of law and the protection of fundamental human rights and freedoms must always prevail over any political or economic consideration, and the protection of our security must not be at the cost of human rights and the rule of law at any time.

V – Migration is a crucial issue to the future development of our society, both economic and demographic; requiring the provision of the necessary funds and resources by the governments of the Member States and by the EU institutions to ensure that lawyers may provide their services in an effective manner to clients in the field of migration law. This includes but is not limited to the provision of funding for training in migration law as well as access to competent interpretation and translation facilities.

⁴ The expert working group discussed the various legal terms used in the area. The legal systems of certain Member States refer to “migration” whereas the term used in other Member States is “immigration”. Given the appointment of a Commissioner with responsibility for Migration the agreed position was that the term migration should be used by the CCBE to mirror that of the European Commission. There was also discussion regarding the question of terminology for documented and undocumented migration which may also be referred to as inter alia legal/regular and illegal/irregular immigration or migration and/or legal/regular and illegal/irregular entry. Again, different terms are used in the different legal systems and it was considered preferable to use the terms “documented” and “undocumented”.