Rapport sur la mise en œuvre de l’article 43 de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale

2020/2047(INI) - 10/02/2021 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 505 voix pour, 124 contre et 55 abstentions, une résolution sur la mise en œuvre de l’article 43 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale.

L’article 43 de la directive 2013/32/UE sur les procédures d’asile établit les procédures à la frontière comme une possibilité à laquelle les États membres peuvent avoir recours dans le cadre du fonctionnement du régime d’asile européen commun. Lorsqu’une demande d’asile est présentée à la frontière ou dans une zone de transit, les États membres peuvent, sous certaines conditions, examiner la demande dans ces lieux.

Objet de la résolution

Les procédures à la frontière jouent un rôle essentiel dans la proposition relative au pacte sur la migration et l’asile. Or, malgré l’obligation légale d’information qui lui incombe, la Commission n’a jamais présenté de rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d’asile.

La présente résolution ne vise ni à remplacer le rapport complet sur la mise en œuvre de la directive sur les procédures d’asile que la Commission aurait dû réaliser, ni à évaluer les incidences des nouvelles propositions de cette dernière. Elle vise plutôt à apporter un éclairage sur la mise en œuvre par les États membres des procédures à la frontière au titre de la directive sur les procédures d’asile ainsi que sur les problèmes et les lacunes existants.

Réaffirmant l’importance d’une approche fondée sur des données probantes permettant d’orienter l’ élaboration des politiques, le Parlement a demandé aux États membres de recueillir des données statistiques sur: i) le nombre de demandes examinées dans le cadre de procédures à la frontière et la catégorie des demandeurs concernés; ii) les types de motifs invoqués pour le recours à la procédure à la frontière et leur fréquence; iii) l’issue des procédures à la frontière, tant en première instance qu’en appel, et iv) le nombre et les catégories de personnes qui ne sont pas dirigées vers la procédure à la frontière.

Les procédures à la frontière sont mal définies

La Parlement rappelle que les procédures à la frontière constituent une exception à la règle selon laquelle les demandeurs d’asile ont le droit d’entrer sur le territoire d’un État membre. La transposition et l’ application des procédures aux frontières dans le cadre de la directive varient d’un État membre à l’autre, ce qui entraîne un manque d’uniformité dans l’Union et soulève des inquiétudes quant à leur application, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux et les garanties procédurales.

Étant donné que l’application des procédures à la frontière reste à la discrétion des États membres, les députés ont réaffirmé que si les États membres appliquent des procédures à la frontière, ils devraient prévoir des conditions garantissant une procédure équitable et adéquate, ainsi qu’une information rapide et claire des demandeurs d’une procédure internationale sur son issue.

La rétention comme règle dans les procédures à la frontière

Les procédures à la frontière reposent souvent sur la fiction juridique de l'absence d'entrée, partant du principe que la procédure a lieu avant une décision sur le droit d'un demandeur d'entrer sur le territoire d' un État membre ou dans le cadre d'une telle décision. Les députés ont toutefois fait observer que tous les États membres examinés par le service de recherche du Parlement européen (EPRS) dans son évaluation de la mise en œuvre européenne placent les demandeurs d'asile en rétention dans le cadre des procédures à la frontière.

Le Parlement a réaffirmé que, conformément à la directive relative aux conditions d'accueil, les États membres ne peuvent pas placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur et que les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles très clairement définies. Il est également préoccupé par le fait que certains États membres placent les demandeurs d'asile en rétention dans le cadre des procédures à la frontière sans disposer d'une base juridique pertinente, car cela peut donner lieu à des garanties insuffisantes au regard des droits fondamentaux. Les États membres sont encouragés à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que des solutions de substitution à la détention soient disponibles.

Refus d'entrée

Les récentes conclusions de la l'Agence des droits fondamentaux (FRA) montrent que le nombre de cas présumés de violations des droits fondamentaux signalés aux frontières extérieures a considérablement augmenté ces dernières années. Cela inclut de nombreux cas de refus d'entrée sans enregistrement de la demande d'asile, y compris dans le cadre des procédures à la frontière.

Pour prévenir de telles pratiques illégales et veiller à ce que les États membres respectent le droit de l' Union et le droit international aux frontières extérieures, le Parlement a suggéré de mettre en place des mécanismes de contrôle indépendants. Ainsi, les États membres devraient être tenus d'accorder aux organes de contrôle l'accès aux installations frontalières en vue de garantir la protection effective des droits fondamentaux et la notification systématique des violations. Le contrôle indépendant devrait également vérifier la qualité du processus décisionnel et de ses résultats, ainsi que les conditions de rétention et le respect des garanties procédurales.

Évaluation de la vulnérabilité

Le Parlement a invité les États membres à veiller à ce que tous les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales soient effectivement identifiés et aient pleinement accès à ces garanties et à un soutien. Une attention particulière devrait être accordée aux victimes de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle ou liée au genre ainsi qu'aux enfants, notamment les victimes de traite. Les mineurs non accompagnés devraient être exemptés des procédures à la frontière.

Garanties procédurales et équité des procédures à la frontière

Le Parlement a insisté sur la nécessité de :

- règlementer l'accès des ONG à la procédure à la frontière pour qu'elles puissent apporter une aide aux demandeurs;

- prévoir des délais de procédure efficaces pour réduire autant que possible la privation temporaire de la liberté de mouvement des personnes placées en rétention;

- donner aux demandeurs un accès à l’assistance, à la représentation et aux informations sur les procédures, et assurer les services d’un interprète en personne, à tous les stades de la procédure à la frontière;

- faire en sorte que demandeurs disposent de suffisamment de temps pour se préparer aux entretiens individuels de façon à leur permettre de présenter les motifs de leur demande et les éléments clés pour la procédure d’examen.