



Accès à des recours efficaces : la perspective des demandeurs d'asile

Rapport thématique

Ce rapport porte sur les questions relatives au droit d'asile (article 18), au principe de la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (article 19) et au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47) des chapitres II « Libertés » et VI « Justice » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Crédit photo (couverture) : iStockphoto

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. +43 (1) 580 30 - 0 – Fax +43 (1) 580 30 - 699
E-mail : info@fra.europa.eu – Web : fra.europa.eu

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9192-747-0
doi:10.2811/49796

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2010
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ELEMENTAIRE (ECF)



Accès à des recours efficaces : la perspective des demandeurs d'asile

Rapport thématique

Avant-propos

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en mai 1999, des mesures importantes ont été prises en vue de la création d'un régime d'asile européen commun. Cinq actes législatifs de l'Union européenne ont été adoptés entre 1999 et 2005. Pour renforcer le niveau d'harmonisation et améliorer les normes de protection internationale dans l'Union européenne, la Commission européenne a présenté des propositions visant à modifier quatre des cinq actes législatifs relatifs à l'asile, à savoir le règlement Dublin II, la directive relative aux conditions d'accueil, la directive « qualification » et la directive sur les procédures d'asile. Le présent rapport porte spécifiquement sur la directive sur les procédures d'asile.

La directive de 2005 sur les procédures d'asile établit des normes minimales pour les procédures d'asile dans l'Union européenne. Elle prévoit une obligation de communiquer les décisions par écrit (article 9) et d'informer les demandeurs d'asile du résultat de la décision prise ainsi que des possibilités de recours contre une décision négative (article 10), elle régit l'assistance judiciaire (article 15) et fixe des normes minimales en matière de recours effectif (article 39). À son article 23, la directive vise également à trouver un équilibre entre rapidité et équité des procédures.

Sur la base des éléments recueillis lors d'entretiens auprès d'environ 900 demandeurs d'asile, ce rapport vise à donner un aperçu de la mesure dans laquelle les demandeurs d'asile dans l'Union européenne ont accès à des recours effectifs comme le garantit l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ce rapport propose des moyens de traiter les questions soulevées par les demandeurs d'asile. Certains ont directement trait aux modifications proposées par la Commission européenne en octobre 2009 dans la directive de refonte sur les procédures d'asile qui, si elle est adoptée, pourrait contribuer considérablement à combler de nombreux vides constatés lors de l'étude.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a présenté ce rapport lors de la conférence ministérielle sur l'asile organisée par la Présidence belge les 13 et 14 septembre 2010. Le calendrier de la présentation du rapport devait permettre que les expériences et les suggestions des demandeurs d'asile servent de base au travail des législateurs chargés de la création d'un régime d'asile européen commun.

Morten Kjærum
Directeur

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
SYNTHÈSE.....	7
AVIS.....	9
INTRODUCTION	11
1. COMMUNICATION DE LA DÉCISION AUX DEMANDEURS D'ASILE	13
2. TRADUCTION DE LA DÉCISION	15
3. INFORMATIONS SUR LES POSSIBILITÉS DE RECOURS	19
4. DÉLAIS DE RECOURS.....	21
5. OBSTACLES PRATIQUES À L'INTRODUCTION D'UN RECOURS	25
6. ASSISTANCE JUDICIAIRE.....	27
7. AUDITION	33
8. DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE	35
ANNEXE 1 : GROUPE CIBLE ET MÉTHODOLOGIE	37
ANNEXE 2 : STATISTIQUES	41

Figures

Figure 1 : Disponibilité d'une traduction écrite des décisions en matière d'asile, UE-27	15
Figure 2 : Délai de recours – procédure ordinaire, par pays (jours)	21
Figure 3 : Délais de recours – procédure accélérée, par pays (jours)	23
Figure 4 : Renvoi à un avocat, UE-27	28
Figure A1 : Nombre de demandeurs d'asile interrogés, par pays et par sexe.....	37
Figure A2 : Demandeurs d'asile interrogés, par type de logement au moment de l'entretien (%)	38
Figure A3 : Nombre de demandeurs d'asile interrogés, par nationalité.....	38
Figure A4 : Demandeurs d'asile interrogés, par durée de la procédure (%).....	39
Tableau A1 : Décisions sur les demandes d'asile provenant d'Afghanistan, 2009.....	41
Tableau A2 : Décisions sur les demandes d'asile provenant d'Iraq, 2009.....	42
Tableau A3 : Décisions sur les demandes d'asile provenant de Somalie, 2009.....	43

Synthèse

À son article 47, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à un recours effectif pour chacun. Le droit de l'Union européenne prévoit que les demandeurs¹ d'asile ont le droit de demander une révision de leur décision d'asile devant une juridiction (article 39 de la directive sur les procédures d'asile).

Le présent rapport décrit les expériences des demandeurs d'asile en matière de l'introduction d'un recours lors d'une décision négative remise par les autorités nationales d'asile. Tout en dressant une liste de meilleures pratiques, l'étude a également constaté que différents obstacles entravaient l'accès des demandeurs d'asile à des recours effectifs.

Les barrières de la langue et de la communication sont souvent évoquées dans l'étude en ce qui concerne la communication entre les demandeurs d'asile et les autorités d'asile ou les avocats. Elles constituent également un obstacle pratique à l'introduction d'un recours, étant donné que dans la plupart des pays, ce recours doit être introduit dans la langue du pays hôte.

Même si les demandeurs d'asile sont normalement tenus informés de la décision prise par les autorités d'asile concernant leur demande, le motif du rejet et les détails sur les possibilités de recours ne sont pas toujours compris. En particulier, les demandeurs ne savent pas toujours où s'adresser pour obtenir une assistance judiciaire, et cette information est rarement communiquée en même temps que la décision de rejet.

Dans certains pays, les demandeurs d'asile sont confrontés à des obstacles pratiques à l'introduction d'un recours (difficultés pour accéder aux bureaux concernés), tandis que dans d'autres, la brièveté des délais fait de l'introduction du recours une course contre la montre. Une des principales préoccupations des demandeurs d'asile déboutés est de trouver un avocat compétent et fiable qui les aide à faire appel. Les procédures d'asile de plus en plus complexes compliquent pour les demandeurs l'introduction d'un recours bien motivé sans l'aide d'un avocat. Toutefois, une assistance judiciaire gratuite ne semble pas toujours disponible.

L'étude a également montré que dans plusieurs États membres de l'UE, les demandeurs d'asile ne jouaient qu'un rôle limité voire aucun au cours de l'audition par l'instance d'appel. Toutefois, dans certains États membres, la plupart des demandeurs d'asile sont entendus par l'autorité de recours.

Sur la base des constatations de l'étude, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a formulé les avis suivants à l'intention des législateurs.

1 Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, l'utilisation de la forme grammaticale masculine pour la désignation des personnes et des fonctions doit être comprise comme se référant aussi bien à des personnes féminines que masculines.

Avis

Les avis suivants résument les conseils de la FRA, basés sur des éléments de preuve, sur les questions politiques essentielles déterminées dans le domaine des procédures d'asile. Ils sont également reproduits à la fin de chaque chapitre, sous forme consolidée dans les trois premiers chapitres.

Informations sur la décision prise et sur les possibilités de recours

Conformément à l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive sur les procédures d'asile, les décisions relatives à l'asile doivent contenir toutes les informations nécessaires pour permettre au demandeur de formuler un recours bien motivé. Ces décisions doivent toujours être communiquées par écrit aux demandeurs d'asile ou à leurs représentants légaux.

Il est de bonne pratique, lorsque c'est possible, que les décisions d'asile, ainsi que les informations sur la manière d'introduire un recours, soient communiquées en personne lors d'une réunion au cours de laquelle la décision est expliquée au demandeur d'asile dans une langue qu'il ou elle comprend. Les informations sur les recours devraient inclure tous les détails pratiques nécessaires pour introduire un recours, notamment le nom de l'instance d'appel compétente, le lieu où le recours doit être déposé, les délais applicables ainsi que les informations sur l'endroit où s'adresser pour obtenir une assistance judiciaire.

Traduction dans une langue comprise par les demandeurs d'asile

Les décisions relatives à l'asile doivent être communiquées aux demandeurs dans une langue qu'ils comprennent. Cet élément devrait être inscrit dans la loi et dans la pratique pour devenir la norme européenne en matière de traduction (sauf si le demandeur d'asile est représenté par un avocat). Comme le suggère la Commission européenne dans sa proposition de refonte de l'article 10, paragraphe 1, point e) de la directive sur les procédures d'asile, la disponibilité de l'assistance judiciaire gratuite ne doit pas nuire au droit d'être informé.

Même si la directive ne le prescrit pas formellement, pour garantir une communication efficace, les États membres sont encouragés à fournir une traduction écrite au moins du type de décision prise et des détails pratiques relatifs à la manière d'introduire un recours dans une langue comprise par le demandeur d'asile.

Délai raisonnable

Les délais pour introduire un recours doivent être raisonnables. Ils ne devraient pas rendre l'introduction d'un recours impossible ou extrêmement difficile. La FRA encourage donc le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen à soutenir les modifications proposées par la Commission européenne à l'article 39 de la directive sur les procédures d'asile, étant donné qu'elles visent à combler les manques existants relatifs au droit à un recours effectif, notamment en ce qui concerne les délais.

Assistance judiciaire effective

Le droit à être assisté gratuitement par un avocat est une condition préalable pour garantir un accès effectif à la justice, en particulier à la lumière de la complexité des procédures d'asile. Ce droit ne doit dès lors pas faire l'objet de limitations, sauf pour un examen des ressources et pour des modalités de traitement des demandes, qui sont nécessaires pour garantir une administration efficace du mécanisme de fourniture d'une assistance judiciaire gratuite. Le Conseil et le Parlement sont dès lors encouragés à soutenir les modifications proposées par la Commission européenne à l'article 15 de la directive sur les procédures d'asile.

En outre, la capacité à fournir une assistance judiciaire gratuite doit être réévaluée dans chaque État membre à la lumière des besoins réels, de manière à garantir que le droit à une assistance judiciaire gratuite n'est pas disponible qu'en théorie, mais aussi en pratique. Lors de la discussion du financement des programmes d'aide juridique, les États membres ainsi que les fournisseurs d'aide juridique sont encouragés à prévoir des fonds pour l'interprétation afin de permettre une communication entre le demandeur d'asile et son avocat.

Audition devant l'instance d'appel

Les instances d'appel dans les États membres sont encouragées à envisager l'organisation d'une audition en présence du demandeur d'asile lorsque les éléments du dossier sont contestés. Lorsque le demandeur est entendu, il faut que cela se déroule dans une atmosphère de confiance et de confidentialité afin d'encourager le demandeur d'asile à parler de ses expériences personnelles. Les frais de déplacement devraient être couverts par des fonds publics.

Introduction

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 18

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève [...] et du protocole [...] relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [...].

Ce rapport présente les expériences des demandeurs d'asile en matière d'introduction d'un recours en cas de décision négative des autorités nationales d'asile.

Il complète un deuxième rapport sur l'obligation d'informer les postulants sur la procédure d'asile. Les deux rapports sont le résultat du projet de recherche de la FRA sur l'accès à la justice pour les demandeurs d'asile. Pour chaque pays, une fiche thématique est disponible sur le site internet de la FRA, qui fournit des informations statistiques et résume les dispositions juridiques nationales sur les questions couvertes dans les deux rapports. C'est le deuxième projet de recherche de la FRA concernant les demandeurs d'asile, après celui sur les enfants demandeurs d'asile non accompagnés, dont le résumé a été publié en avril 2010².

Ce rapport vise également à compléter les récentes études comparatives, notamment l'étude du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) sur les procédures d'asile, qui expose le cadre juridique et politique ou décrit les pratiques existantes permettant de mettre en contexte les avis des demandeurs d'asile exprimés dans le présent rapport³.

2 FRA, *Separated asylum-seeking children in European Union Member States – Summary report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne (Office de publications), avril 2010. Voir aussi le rapport comparatif de la FRA, *Separated asylum-seeking children in European Union Member States*, Luxembourg : Office des publications, 2010 ; les deux rapports sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm (tous les hyperliens ont été consultés le 24 août 2010).

3 Voir Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), *Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice*, projet de recherche de l'UNHCR sur l'application de dispositions essentielles de la directive sur les procédures d'asile dans des États membres sélectionnés, mars 2010 (ci-après nommé « étude de l'UNHCR »). L'étude de l'UNHCR couvre 12 États membres européens : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Slovénie. En outre, l'étude de la FRA vise également à compléter la publication de l'*Intergovernmental consultations on migration, asylum and refugees* (IGC) intitulée *Asylum Procedures, Report on Policies and Practices in IGC Participating States*, 2009, ainsi que le *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe* du Programme européen pour les réfugiés, Bruxelles, octobre 2010, disponible à l'adresse suivante : www.ecre.org/resources/Policy_papers.

En général, la politique de l'asile ne se base que rarement sur les évaluations de ceux qui sont les plus touchés : les demandeurs d'asile eux-mêmes. Leurs avis et expériences constituent l'épine dorsale de ce rapport. Pour cette étude, 877 demandeurs d'asile ont été interrogés, soit comme membre des 142 groupes cibles (844 personnes), soit individuellement (33 personnes) lorsqu'il n'a pas été possible de rassembler un nombre suffisant de répondants homogènes pour constituer un groupe. Des informations ont été récoltées auprès de postulants dans les 27 États membres de l'Union européenne (UE-27). Davantage d'informations sur l'échantillon des demandeurs d'asile interrogés et la méthodologie figurent à l'annexe 1 du présent rapport (voir figures A1 à A4).

La plupart des demandeurs d'asile interrogés étaient issus d'Afghanistan, de Somalie, de la Fédération de Russie et d'Iraq ; en tout, l'étude a couvert 65 nationalités différentes. En 2009, plus de 260 000 demandes d'asile ont été soumises dans l'Union européenne et quelque 78 000 demandeurs d'asile ont obtenu une protection⁴. Les informations statistiques sur les décisions prises en 2009 pour les demandeurs originaires d'Afghanistan, de Somalie et d'Iraq sont incluses à l'annexe 2.

Le rapport utilise des citations directes des répondants pour illustrer certaines des constatations les plus pertinentes⁵. Les déclarations des demandeurs d'asile ont été analysées, si possible, sur la base des informations fournies par les autorités nationales d'asile (collectées au moyen d'un questionnaire) ou obtenues par d'autres sources publiques, y compris la législation nationale. Toutefois, une information exhaustive sur la manière dont une problématique particulière est concrètement traitée dans les différents pays n'est pas toujours disponible. Dans ces cas, le rapport présente des expériences vécues par des demandeurs d'asile sans donner une image globale des pratiques existantes.

Les enfants n'étaient pas inclus dans l'étude et le rapport ne contient donc pas de considérations relatives aux protections spécifiques des enfants. Ils sont couverts par le projet susmentionné sur les enfants demandeurs d'asile non accompagnés dans les États membres de l'Union européenne.

Hormis aux Pays-Bas, l'étude de terrain a été effectuée par le réseau de points focaux nationaux (PFN) du RAXEN de la FRA, avec l'appui des autorités nationales d'asile, du

4 Eurostat, communiqué de presse du 18 juin 2010, STAT/10/89, disponible à l'adresse suivante : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/89&f>.

5 Habituellement, le pays d'origine, le sexe et l'État membre sont mentionnés, sauf si la diffusion de ces informations permettrait d'identifier la source. En outre, l'origine ethnique des répondants est mentionnée dans certains cas.

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE). La Commission européenne, l'UNHCR et l'ECRE ont commenté le projet de rapport, ainsi que 23 des 27 États membres auxquels le projet de rapport a été communiqué.

1. Communication de la décision aux demandeurs d'asile

Directive sur les procédures d'asile

Article 9

1. Les États membres veillent à ce que les décisions portant sur les demandes d'asile soient communiquées par écrit.
2. Les États membres veillent en outre à ce que, lorsqu'une demande est rejetée, la décision soit motivée en fait et en droit [...].

Le présent chapitre examine comment les demandeurs d'asile sont informés du rejet de leur demande. La langue dans laquelle sont rédigées ces informations fera l'objet d'une analyse au chapitre 2.

La communication d'une décision par écrit est une condition préalable pour permettre au demandeur d'asile de décider d'introduire ou non un recours et, le cas échéant, de le formuler adéquatement.

Conformément à l'article 9 de la directive sur les procédures d'asile⁶, les décisions de rejet doivent être motivées en fait et en droit. En tenant compte du fait que les décisions doivent être prises individuellement (article 8, paragraphe 2, point a), de la directive sur les procédures d'asile), les motifs doivent se baser sur les données spécifiques de chaque dossier individuel. Pour être bien motivée, une décision requiert que l'évaluation des éléments pertinents, notamment les informations sur le pays d'origine, soit expliquée.

L'étude de l'UNHCR relative à la directive sur les procédures d'asile⁷ montre une large divergence de structure et de contenu des décisions en matière d'asile en premier ressort. Les pratiques mentionnées par l'UNHCR étaient très diverses : décisions négatives consistant uniquement en trois paragraphes standard en Grèce ; décisions décrivant brièvement les motifs, avec plus d'informations disponibles dans le dossier, comme en Italie et en Espagne ; et décisions plus globales évaluant les éléments de preuve utilisés au Royaume-Uni⁸.

L'étude a confirmé que les demandeurs d'asile étaient normalement directement informés du rejet de leur demande par les autorités par écrit, soit transmis par une personne, soit par courrier (recommandé).

Les informations sont obtenues directement ou par l'intermédiaire de l'avocat lorsque les demandeurs d'asile en ont un.

Les demandeurs d'asile ont décrit la lettre de rejet de différentes manières, comme l'illustrent les exemples suivants. En Grèce, la décision négative en premier ressort a été qualifiée de « papier blanc » (suggérant un document d'une page avec une évaluation limitée ou nulle des éléments utilisés). En France et en Irlande, certains demandeurs d'asile ont décrit la décision négative comme un « gros paquet de feuilles » contenant « tous les documents, notamment une transcription de l'entretien » (homme du Sri Lanka, France). Dans ces deux pays, certains demandeurs d'asile ont affirmé qu'ils comprenaient si la décision était positive ou négative rien qu'à l'épaisseur du courrier qu'ils recevaient, les décisions positives étant habituellement envoyées sans annexes volumineuses.

En règle générale, aucune différence de traitement entre les hommes et les femmes n'a été constatée, cependant en Hongrie, deux demandeuses d'asile – originaires d'Afghanistan et du Kosovo – ont affirmé que la décision avait été communiquée oralement par les autorités uniquement à leur mari, et pas à elles.

Dans certains pays, l'étude a constaté des pratiques de notification qui semblaient, au moins à première vue, être inadéquates, entraînant des mauvaises compréhensions ou posant des problèmes de confidentialité. En Grèce, les demandeurs d'asile ont reçu des messages contradictoires, étant donné qu'ils recevaient la lettre de rejet accompagnée de documents les autorisant à rester dans le pays (« papier rose ») :

« La police m'a donné la carte rose et l'avis de rejet le même jour. » (Afghan, Grèce)

« Lorsqu'ils m'ont remis la carte rose, ils m'ont aussi donné le papier blanc. Ils ne m'ont pas dit que c'était une décision négative. » (Éthiopienne, Grèce)

Certains répondants ne se sont pas rendu compte qu'ils avaient reçu une décision négative et un répondant a laissé passer le délai de recours.

À Chypre, et plus fréquemment en Espagne, les demandeurs d'asile ont affirmé qu'ils avaient été informés du rejet de leur demande uniquement lorsqu'ils avaient interrogé les autorités ou qu'ils s'étaient adressés à elles pour renouveler leur permis de séjour. Au Portugal et en Roumanie, certains demandeurs d'asile ont souligné qu'on leur avait demandé de signer le reçu des documents écrits sans comprendre qu'il s'agissait d'une décision négative. Dans deux infrastructures d'accueil en

6 Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

7 Étude de l'UNHCR, p. 13–14.

8 Voir UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010 (ci-après nommée « Étude détaillée de l'UNHCR »), p. 15–16, 18–20 et 24.

République tchèque et en Italie, les demandeurs d'asile ont affirmé avoir vu leur nom sur une liste de demandes rejetées affichée sur le tableau d'information (dans un cas, dans la cantine du centre d'accueil) avant d'en avoir la communication officielle. Cette pratique semble poser problème en matière de droit à la vie privée.

Avis de la FRA

Conformément à l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive sur les procédures d'asile, les décisions relatives à l'asile doivent contenir toutes les informations nécessaires pour permettre au demandeur d'asile de formuler un recours bien motivé. Ces décisions doivent toujours être communiquées par écrit aux demandeurs d'asile ou à leurs représentants légaux.

2. Traduction de la décision

Directive sur les procédures d'asile

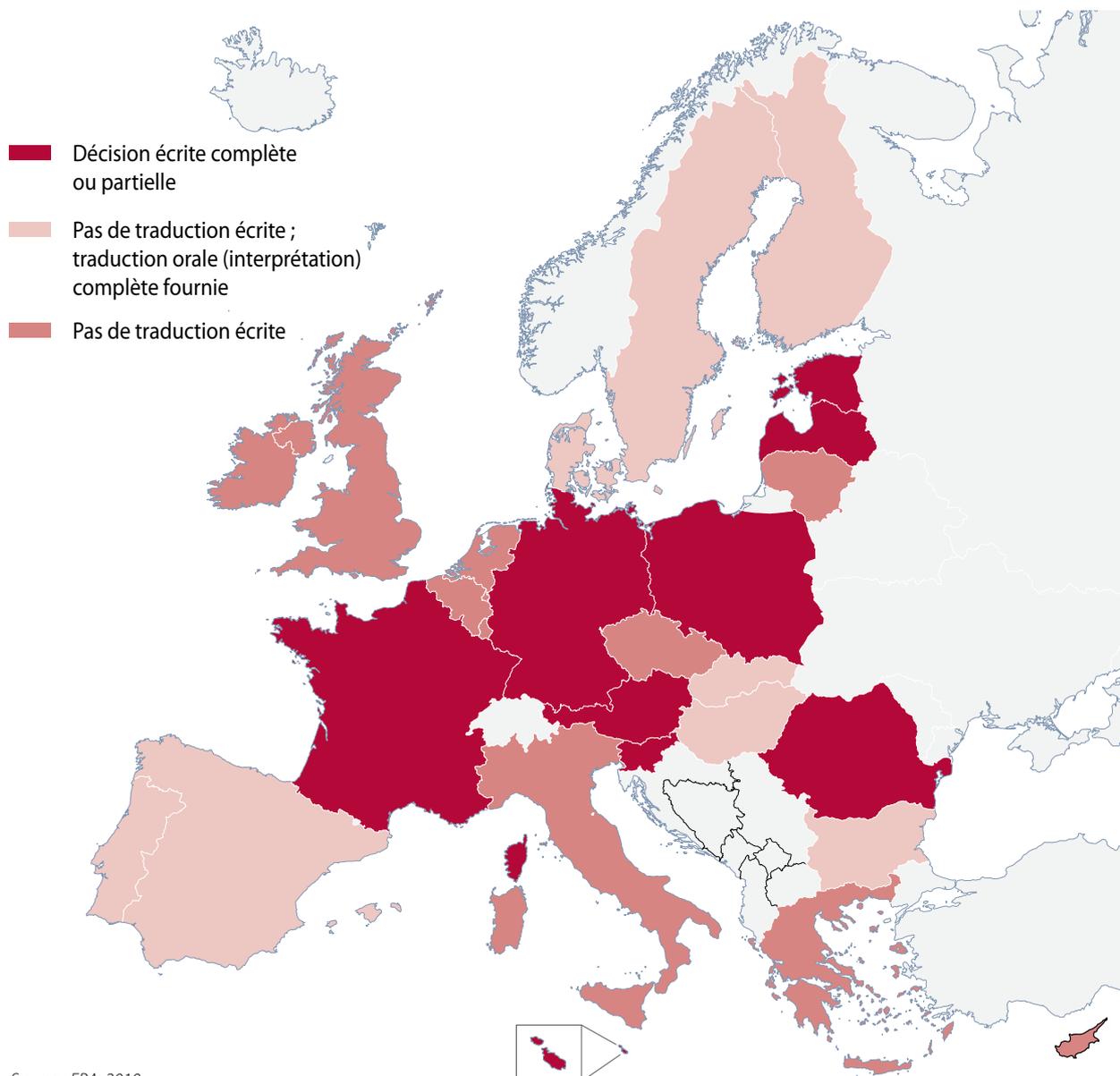
Article 10, paragraphe 1, point e)

[Les demandeurs d'asile] sont informés du résultat de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent lorsqu'ils ne sont pas assistés ni représentés par un conseil juridique ou un autre conseiller et lorsqu'une assistance juridique gratuite n'est pas possible. [...]

L'article 10, paragraphe 1, point e), de la directive sur les procédures d'asile exige des États membres de l'Union européenne qu'ils informent les demandeurs du résultat de la décision relative à l'asile dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent. Toutefois, il prévoit aussi de ne pas rendre cette pratique obligatoire lorsqu'une assistance juridique gratuite est possible. La Commission européenne a suggéré de supprimer cette exception dans sa proposition de refonte⁹.

9. Voir Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)*, COM(2009) 554 final, Bruxelles, le 21 octobre 2009, modifications proposées des articles 9 et 10 (nouveaux articles 10 et 11).

Figure 1 : Disponibilité d'une traduction écrite des décisions relatives à l'asile, UE-27



Même si la directive sur les procédures d'asile n'oblige pas les États à fournir une traduction écrite de la décision, certains pays le font. D'après les informations reçues des autorités nationales d'asile, l'Estonie et la Lettonie traduisent toute la décision si le demandeur n'est pas représenté par un avocat. En outre, comme l'indique la figure 1, plusieurs pays fournissent une traduction de la décision sur l'octroi du statut de réfugié ou d'un autre statut. Dans d'autres pays, la décision est habituellement communiquée en personne et, si nécessaire, une traduction orale (interprétation) complète est assurée¹⁰.

Seul un petit nombre des demandeurs d'asile couverts par l'étude (en particulier en Belgique, en France, en Espagne et au Royaume-Uni) parlaient la langue du pays hôte de manière suffisante pour comprendre une décision d'asile négative.

Pour tous les autres demandeurs d'asile, sans traduction ou interprétation, il était difficile de comprendre si leur demande avait été rejetée et, le cas échéant, pourquoi. Dans plusieurs cas, les répondants ont exprimé leur frustration liée à la non-compréhension du contenu de la décision, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

*« Lorsque vous recevez une décision négative, vous voulez savoir pourquoi. Vous voulez lire les motifs et vous constatez qu'ils sont rédigés en polonais. »
(Homme tchèque de Fédération de Russie, Pologne)*

« Le motif du rejet et tout le reste, tout est en grec! Personne ne m'a traduit. Ils m'ont dit "Nous ne pouvons pas traduire". » (Homme de République démocratique du Congo, Chypre)

Dans des pays comme la Bulgarie, la Finlande ou la Hongrie, où l'intégralité du texte de la décision, y compris les motifs du rejet, est interprétée oralement, les demandeurs d'asile semblaient en général mieux informés du contenu de la décision. En Finlande, par exemple, les postulants appréciaient le fait qu'ils étaient appelés au bureau de police local où un interprète traduisait l'intégralité de la décision, y compris les motifs du rejet, et leur fournissait des informations sur la manière d'introduire un recours en cas de décision négative. Si une interprétation est généralement appréciée par les demandeurs d'asile, la qualité de l'interprétation peut poser problème :

*« De nombreux traducteurs ne sont pas bons... Je pense qu'il est erroné que des Afghans reçoivent des traducteurs iraniens et que des Iraniens reçoivent des traducteurs afghans... Ils disent qu'ils comprennent les postulants même lorsqu'ils ne le comprennent pas. »
(Iranienne au Danemark)*

Seules quelques personnes interrogées dans les pays prévoyant la traduction par écrit d'au moins une partie de la décision ont affirmé ne pas avoir compris la décision reçue. Il s'agissait principalement des demandeurs d'asile ne parlant aucune des langues pour lesquelles une traduction était assurée, comme illustré dans les exemples suivants. Un demandeur d'asile pakistanais en Pologne a reçu une lettre en hindi, qu'il ne comprenait pas. Alors qu'en Pologne, des traducteurs russes sont normalement fournis, deux demandeurs d'asile d'Afrique centrale et orientale ont affirmé avoir reçu la lettre de rejet uniquement en polonais. Une Éthiopienne à Malte a affirmé avoir reçu une lettre en tigrinia, alors qu'elle parlait amharique. L'obstacle de la langue a été résolu en faisant appel à un interprète du *Jesuit Refugee Service*.

Lorsque les décisions sur la procédure d'asile ou les motifs sur lesquels elles se basent ne sont pas traduits, les demandeurs ont recours à différentes stratégies. La plus courante est de s'adresser à des organisations non gouvernementales (ONG). Lorsqu'elles existent, les ONG sont le premier endroit où se rendent les demandeurs d'asile qui ont besoin d'une explication sur le contenu de la décision obtenue dans une langue étrangère. En France et aux Pays-Bas, par exemple, de nombreux demandeurs d'asile ont affirmé avoir ouvert systématiquement leurs lettres de rejet dans les centres d'accueil avec les travailleurs sociaux (en France, souvent avec un interprète au téléphone). Les demandeurs d'asile faisaient totalement confiance aux travailleurs sociaux :

« Le travailleur social sait. » (Femme d'Europe de l'Est, France)

Les constatations de l'étude indiquent également que lorsque la présence des ONG est plus rare, comme dans les zones rurales ou reculées (Carinthie en Autriche ou Radauti en Roumanie), les demandeurs d'asile semblent avoir plus de problèmes pour comprendre le contenu de la décision. S'ils sont en contact avec des avocats, ils peuvent demander à ces derniers de traduire :

« Je me suis plaint que c'était écrit en letton et mon représentant me l'a traduit. » (Homme d'Asie centrale, Lettonie)

Toutefois, souvent, lors de la réception de la première décision négative, les demandeurs d'asile ne sont pas encore en contact avec des ONG ou des avocats. Il arrive alors souvent qu'ils s'adressent à des connaissances,

¹⁰ C'est la pratique en vigueur en Bulgarie, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Hongrie, au Portugal, en Slovaquie et en Suède. Toutefois, dans certains cas, cela peut dépendre de la disponibilité des interprètes, comme par exemple en Espagne (voir étude détaillée de l'UNHCR, p. 50).

notamment des enfants, ainsi qu'à des amis ou à d'autres demandeurs d'asile pour traduire la décision. Par exemple, en Suède, un demandeur d'asile a expliqué qu'il s'était rendu dans le magasin local et avait demandé à une Suédoise de traduire pour lui. Cette pratique pourrait exposer les demandeurs à de nouveaux risques puisque les informations confidentielles contenues dans leur dossier pourraient être partagées avec des personnes non-apparentées à leur dossier. Enfin, deux demandeurs (en Lituanie et en Roumanie) ont affirmé qu'ils avaient dû payer un interprète professionnel pour traduire les décisions négatives, car ils n'avaient pas d'autre choix.

Avis de la FRA

Les décisions relatives à l'asile doivent être communiquées aux demandeurs dans une langue qu'ils comprennent. Cet élément devrait être inscrit dans la loi et dans la pratique pour devenir la norme européenne en matière de traduction (sauf si le demandeur est représenté par un avocat). Comme le suggère la Commission européenne dans sa proposition de refonte de l'article 10, paragraphe 1, point e), de la directive sur les procédures d'asile, la disponibilité de l'assistance juridique gratuite ne devrait pas nuire au droit d'être informé.

Même si la directive ne le prescrit pas formellement, pour garantir une communication efficace, les États membres sont encouragés à fournir une traduction écrite au moins du type de décision prise et des détails pratiques relatifs à la manière d'introduire un recours dans une langue comprise par le demandeur d'asile.

Il est de bonne pratique, lorsque c'est possible, que les décisions d'asile ainsi que les informations sur la manière d'introduire un recours soient communiquées en personne lors d'une réunion au cours de laquelle la décision est expliquée au demandeur d'asile dans une langue qu'il ou elle comprend.

3. Informations sur les possibilités de recours

Directive sur les procédures d'asile

Article 9, paragraphe 2

Les États membres veillent en outre à ce que, lorsqu'une demande est rejetée, [...] les possibilités de recours contre une décision négative soient communiquées par écrit.

Article 10, paragraphe 1, point e)

[...] Les informations communiquées [dans une langue dont il est raisonnable de supposer que les demandeurs d'asile la comprennent] indiquent les possibilités de recours contre une décision négative conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2.

Les informations sur les possibilités de recours sont normalement incluses dans la décision de rejet. Toutefois, pour avoir du sens, ces informations ne doivent pas être de nature générale, mais contenir tous les détails requis pour introduire un recours, tels que les délais applicables et le nom de l'instance d'appel compétente. Comme l'a souligné l'UNHCR, ce n'est pas toujours le cas¹¹.

Il est tout aussi important que les informations sur les possibilités de recours soient traduites dans une langue comprise par les demandeurs d'asile. Dans la majorité des pays, ces informations sont communiquées oralement au postulant. Une bonne pratique ici consiste à les compléter par une traduction écrite des instructions relatives aux recours (notamment au moins le nom de l'instance d'appel, les délais et le lieu où doit être introduit le recours), comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne, en Autriche, en Estonie, en Lettonie, en Pologne, en Roumanie, au Royaume-Uni ou en Slovaquie¹².

Dans la moitié des pays couverts par l'étude, la plupart des répondants se sont souvenus qu'ils avaient au moins reçu des informations de base sur leur droit de recours au moment où ils ont reçu la décision négative. Ces pays incluent l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie. À quelques exceptions près, ces pays fournissent tous une traduction écrite des informations

sur les possibilités de recours ou une interprétation de la totalité du texte de la décision négative. Une interprétation est fournie en Bulgarie, en Finlande et en Hongrie, d'après les réponses données par les autorités d'asile. Dans d'autres pays, les travailleurs sociaux, les amis ou proches informaient souvent les demandeurs d'asile sur ce qu'il fallait faire pratiquement pour introduire un recours et, plus important, sur la manière d'obtenir une aide juridique.

En général, la plupart des demandeurs d'asile interrogés étaient au courant de leur droit de recours en cas de décision négative et des délais en vigueur, même si les informations fournies n'étaient pas toujours considérées comme suffisantes.

« Si vous n'êtes pas satisfait, il est écrit que vous pouvez introduire un recours, mais pas comment obtenir une assistance. » (Érythrée, Malte)

Toutefois, dans certains pays, dont Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, la Slovaquie et la Suède, un manque d'information ou une confusion sur les délais en vigueur a été constaté. Le besoin de conseils appropriés sur la procédure d'appel, notamment sur les délais applicables, a été particulièrement souligné par les répondants à Chypre et en Grèce. En Grèce, un répondant a laissé passer le délai, tandis que la plupart des demandeurs d'asile ont affirmé qu'ils comprenaient uniquement la nécessité d'introduire un recours après avoir vu le Conseil grec des réfugiés. C'est en Espagne que les informations sur le droit de recours étaient les moins nombreuses, plusieurs demandeurs d'asile n'étant pas au courant qu'ils pouvaient introduire un recours et d'autres ne connaissaient pas les délais applicables. Au Danemark, plusieurs répondants n'étaient pas au courant du fait que la décision prise par le service d'immigration allait être revue automatiquement par le Commission des recours des réfugiés.

Enfin, dans certains cas, les messages encourageant les demandeurs à quitter le pays ont été communiqués aux demandeurs en même temps que la décision négative, comme le montrent les exemples suivants. En Lituanie, un demandeur d'asile d'un pays à fort contingent de réfugiés s'est souvenu qu'un officiel du gouvernement lui avait dit de ne pas introduire de recours, car 95 % d'entre eux étaient rejetés. En Espagne, un demandeur d'asile de Côte d'Ivoire a affirmé que lorsqu'il a reçu la décision négative, on lui a dit qu'il devait quitter le pays. La FRA estime que les informations sur le droit de recours doivent être fournies de manière neutre et ne doivent pas être présentées de manière à décourager les recours des demandeurs d'asile.

11 Voir étude de l'UNHCR, p. 20. D'après cette étude, certains pays ne spécifient pas l'instance d'appel concernée, les délais applicables ou les étapes pratiques à suivre, comme en Italie ou en France, où seule une traduction générale des informations complètes disponibles en français est fournie (étude de l'UNHCR, p. 53).

12 Informations tirées des réponses fournies par les autorités nationales d'asile et vérifiées par les ONG ou l'UNHCR. En Slovaquie, ces informations ont été fournies par les répondants et confirmées par l'étude de l'UNHCR (p. 49).

Avis de la FRA

Les informations sur les possibilités de recours doivent être communiquées par écrit et dans une langue comprise par le demandeur d'asile. Si c'est possible, elles doivent également être communiquées oralement (avec l'aide d'un interprète si nécessaire) au moment de la notification de la décision.

Les informations sur les recours devraient inclure tous les détails pratiques nécessaires pour introduire un recours, comme le nom de l'instance d'appel compétente, le lieu où le recours doit être introduit, les délais applicables et les informations sur l'endroit où s'adresser pour obtenir une aide juridique.

4. Délais de recours

Directive sur les procédures d'asile

Article 39, paragraphe 2

Les États membres prévoient des délais et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1.

La directive sur les procédures d'asile oblige les États membres à prévoir des délais de recours. Dans sa proposition de refonte, la Commission européenne a fait plusieurs suggestions visant à renforcer le droit à un recours effectif, affirmant, entre autres choses, que les délais devaient être raisonnables et ne pas rendre l'accès aux recours impossible ou excessivement difficile¹³.

Ces suggestions devraient être étudiées au regard des délais existants pour introduire un recours qui, comme indiqué aux paragraphes suivants, peuvent être assez courts. Certains des délais les plus brefs pourraient entraver le droit à un recours effectif sauf si

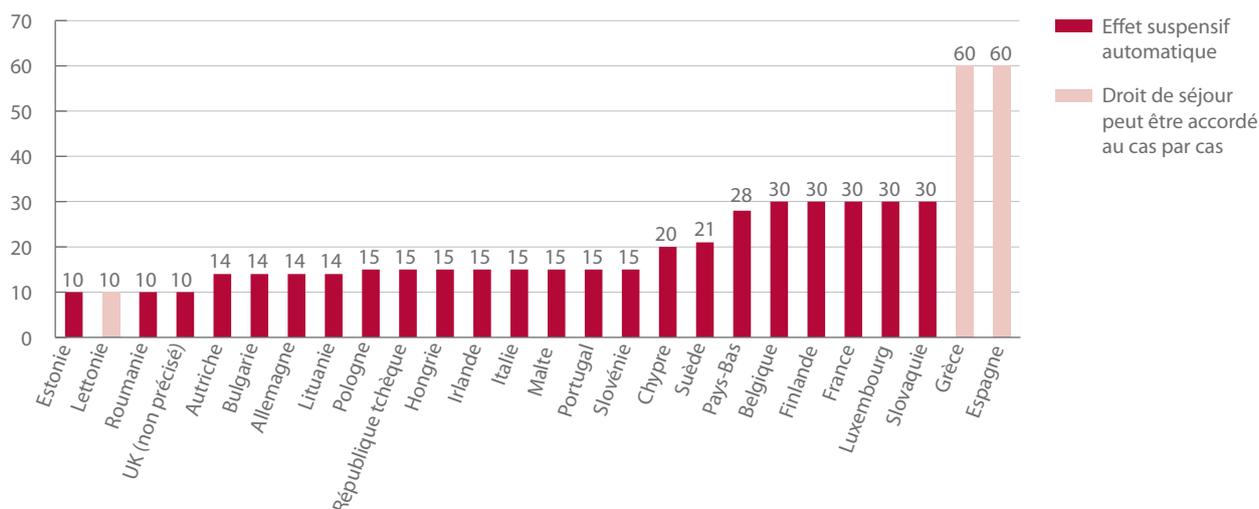
13 Voir Commission européenne, COM(2009) 554 final, Bruxelles, le 21 octobre 2009, modifications de l'article 39 (nouvel article 41).

des mécanismes extrêmement efficaces visant à fournir immédiatement des conseils, de l'aide juridique et de l'assistance linguistique sont en place, et que la fourniture de pièces justificatives est également autorisée après l'introduction formelle du recours.

Le délai dans lequel les demandeurs d'asile doivent introduire un recours peut varier considérablement. Les figures 2 et 3 montrent un aperçu global des délais existants dans 26 États membres de l'UE¹⁴ et du droit de rester dans le pays au cours de la procédure de recours. Les graphiques ne visent pas à couvrir tous les différents types de procédures qui peuvent exister au niveau national, mais uniquement celles qui peuvent être considérées comme ordinaires ou normales, ainsi que la procédure accélérée la plus souvent utilisée.

14 Le Danemark n'a pas été inclus dans les graphiques étant donné que dans une procédure ordinaire, l'affaire est automatiquement transmise par le service d'immigration à la Commission des recours des réfugiés (loi sur les étrangers, partie VIII, section 53a (1)). Lorsque le service d'immigration estime qu'une demande est manifestement infondée, il transmet automatiquement son évaluation au Conseil danois des réfugiés. Si celui-ci est d'accord, la demande est rejetée et pourrait ne peut faire l'objet d'un recours. S'il n'est pas d'accord, le service de l'immigration renvoie le dossier à la Commission des recours des réfugiés pour une décision définitive (loi sur les étrangers, partie VIIIa, section 53b (1)).

Figure 2 : Délai de recours – procédure ordinaire, par pays * (jours)



Remarque : * Le Danemark n'est pas inclus (voir explication à la note de bas de page n° 14).

Les délais exprimés dans le droit national en semaines ou en mois ont été convertis en jours – respectivement sept et 30 jours. Tous les détails ne sont pas mentionnés (par exemple, s'il s'agit de jours ouvrables ou de jours effectifs, ou des exceptions possibles à l'effet suspensif automatique du recours, comme dans le cas des raisons de sécurité nationale). En Italie et au Royaume-Uni, deux délais s'appliquent, selon que la personne soit détenue – en Italie dans un centre d'accueil – (Italie : 15 jours, Royaume-Uni : 5 jours) ou pas (Italie : 30 jours, Royaume-Uni : 10 jours). Au Royaume-Uni, les délais concernant les personnes non détenues et en Italie, ceux pour les demandeurs d'asile résidant dans les infrastructures d'accueil, ont été utilisés pour ce graphique.

Source : FRA, 2010

Pour les demandes examinées dans le cadre de la procédure ordinaire, les délais pour introduire un recours allaient de 10 jours en Estonie, en Lettonie, en Roumanie et au Royaume-Uni, à deux mois en Espagne et en Grèce¹⁵. À l'exception de l'Estonie, de l'Espagne et de la Grèce, les demandeurs d'asile ont automatiquement le droit de rester dans le pays tout au long de la procédure de recours¹⁶.

La plupart des pays autorisent le traitement accéléré de certains types de demandes d'asile. Il peut s'agir de différents types de demandes, comme celles réputées manifestement infondées. La figure 3 fournit une image globale des délais existants et du droit de rester dans le cadre des procédures accélérées les plus courantes, mais pas nécessairement dans le cadre des procédures de recevabilité, des dossiers Dublin II et des demandes aux frontières et ultérieures, pour lesquelles d'autres délais pourraient s'appliquer¹⁷.

La différence de délais est encore plus importante lorsqu'on les compare à la procédure ordinaire ; ils vont de deux jours en Roumanie ou au Royaume-Uni à deux mois en Grèce. Dans la moitié des États membres de l'UE, le droit de séjourner dans le pays pendant le réexamen n'est octroyé par l'instance d'appel qu'au cas par cas.

À l'exception de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie, de la Lituanie, du Portugal, de la Slovaquie, et de la Suède (et du Danemark, où le recours est introduit d'office), les répondants étaient généralement au courant des délais prévus par la loi pour introduire un recours. Il leur a été demandé s'ils estimaient que ces délais étaient suffisants et leurs réponses variaient considérablement, même si tous semblaient s'accorder à dire qu'il fallait agir rapidement :

« Nous n'avons pas essayé de faire traduire [la décision], car nous n'avons que 14 jours pour introduire un recours. Nous avons donc voulu respecter ce délai, et un avocat a également besoin de plusieurs jours pour préparer le recours. S'il avait aussi dû s'occuper de la traduction, cela aurait encore pris plus longtemps. » (Homme tchétchène de Fédération de Russie, Pologne)

Dans la plupart des pays, les recours étaient préparés par des avocats, et même parfois introduits par ceux-ci.

« Tout a été écrit par un avocat. Très rapidement et par lui seul. » (Homme d'Asie centrale, République tchèque)

- 15 Les délais indiqués à la figure 2 sont inscrits dans les législations suivantes: **Estonie**, loi sur l'octroi de la protection internationale aux étrangers (2006), chapitre 2, division 1, art. 26, paragraphe 3 ; **Lettonie**, loi sur l'asile 2009, section 30, paragraphe 2 ; **Roumanie**, loi sur l'asile en Roumanie (2006), chapitre V, section 1, art. 55, paragraphe 1 ; **Royaume-Uni**, *The Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules* 2005, partie 2, art. 7, paragraphe 1 point b ; **Autriche**, loi sur les procédures administratives générales, partie IV, section 1, art. 63, paragraphe 5 ; **Bulgarie**, loi sur l'asile et les réfugiés (2002), chapitre 7, section 1, art. 87 ; **Allemagne**, loi sur les procédures d'asile, section 74, paragraphe 1 ; **Lituanie**, loi sur le statut juridique des étrangers (2004), chapitre 10, art. 138 ; **Pologne**, code de procédure administrative, chapitre 10, art. 129 paragraphe 2 ; **République tchèque**, loi sur l'asile (1999), chapitre IV, section 32, art. 32, paragraphe 1 ; **Hongrie**, loi sur l'asile (2007), chapitre VIII, art. 68 ; **Irlande**, *Refugee Act*, section 13, paragraphe 4 ; **Malte**, loi sur les réfugiés (chapitre 420), partie II, art. 7, paragraphe 2 ; **Portugal**, loi 27/2008 établissant les conditions et procédures d'octroi de l'asile et de la protection subsidiaire, chapitre III, section III, art.30 ; **Slovénie**, loi sur la protection internationale (2007), chapitre IX, art. 74, paragraphe 2 ; **Chypre**, loi sur les réfugiés (2000), partie V, art. 28F, paragraphe 2 ; **Suède**, loi sur les étrangers (2005:716), chapitre 16, section 10 ; **Pays-Bas**, loi sur les étrangers (2000), section 69 paragraphe 1 ; **Belgique**, loi sur les étrangers (1980), art. 39/57 ; **Finlande**, loi sur la procédure judiciaire administrative 586/1996, partie II, chapitre 5, section 22 ; **France**, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – livre VII, 2003, art. L. 731-2 ; **Italie**, *Decreto legislativo* n° 25, 28 janvier 2008, art. 35, paragraphe 1 ; **Luxembourg**, loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (2006), chapitre 2, art. 19, paragraphe 3 ; **République slovaque**, loi sur l'asile (2002), chapitre 3, art. 21 ; **Grèce**, art. 46 du décret présidentiel 18/1989, relatif à la procédure devant le conseil d'État ; **Espagne**, loi 12/2009 réglementant le droit d'asile et la protection subsidiaire, art. 29, et loi 29/1998 sur la juridiction administrative de contentieux, art. 46.
16. Pour la source juridique réglementant le droit de séjour dans le pays au cours du processus de recours, voir les fiches techniques disponibles pour chaque pays en ligne sur le site internet de la FRA à l'adresse suivante : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_asylum-seekers_en.htm.
- 17 Les délais mentionnés à la figure 3 sont prescrits par les législations suivantes : **Roumanie**, loi sur l'asile en Roumanie (2006), chapitre V, section 3, art.80, paragraphe 1, mais un délai étendu à cinq jours s'applique dans les cas où le demandeur est issu d'un pays tiers sûr ; **Royaume-Uni**, section 8, paragraphe 1 *Asylum and Immigration Tribunal (Fast Track Procedure Rules* 2005) ; **Hongrie**, loi sur l'asile (2007), chapitre VIII, art.53(3) concernant la procédure d'évaluation préliminaire ; **Slovénie**, loi sur la protection internationale (2007), chapitre IX, art. 74(2) ; **Pologne**, loi sur l'octroi de la protection aux étrangers; article 34.2, paragraphe 4 ; **Autriche**, loi sur

l'asile, section 22, paragraphe 12 ; **Bulgarie**, loi sur l'asile et les réfugiés (2002), chapitre 7, section 1, art. 84 ; **Allemagne**, loi sur les procédures d'asile, art. 36, paragraphes 3 et 1 ; **Pays-Bas**, loi sur les étrangers (2000), section 69, paragraphe 1 ; **Portugal**, loi 27/2008 établissant les conditions et procédures d'octroi de l'asile et de la protection subsidiaire, chapitre III, section I, art. 22 ; **Chypre**, loi sur les réfugiés (2000), partie V, art. 28F, paragraphe 1 ; **Estonie**, loi sur l'octroi de la protection internationale aux étrangers (2006), chapitre 2, division 1, art. 26, paragraphe 3 ; **Irlande**, *Refugee Act*, section 13, paragraphe 5 – le ministre peut toutefois faire passer certaines demandes par une procédure rapide avec un délai de seulement quatre jours ouvrables ; **Lettonie**, loi sur l'asile 2009, section 30, paragraphe 2 ; **Belgique**, loi sur les étrangers (1980), art. 39/57 ; **République tchèque**, loi sur l'asile (1999), chapitre IV, section 32, art. 32, paragraphe 2 (avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 9/2010 Coll. entré en vigueur en janvier 2010, les décisions sur les demandes manifestement infondées pouvaient faire l'objet d'un recours auprès d'un tribunal régional dans les sept jours suivant la décision) ; **Luxembourg**, droit d'asile et formes complémentaires de protection (2006), chapitre 2, art. 20, paragraphe 4 ; **Italie**, *Decreto legislativo* n° 25, 28 janvier 2008, art. 35, paragraphe 1 – recours au délai de 15 jours pour les demandeurs d'asile détenus ou les demandeurs séjournant dans un centre d'accueil sans effet suspensif automatique au titre de l'article 35, paragraphes 7 à 8 du décret susmentionné ; **République slovaque**, loi sur l'asile (2002), chapitre 3, art. 21 ; **Suède**, loi sur les étrangers (2005:716), chapitre 16, section 10 ; **Finlande**, loi sur la procédure judiciaire administrative 586/1996, partie II, chapitre 5, section 22 ; **France**, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – livre VII, 2003, art. L. 731-2 ; **Grèce**, art. 46 du décret présidentiel 8/1989, relatif à la procédure devant le conseil d'État ; **Espagne**, loi 12/2009 réglementant le droit d'asile et la protection subsidiaire, article 21, paragraphe 4.

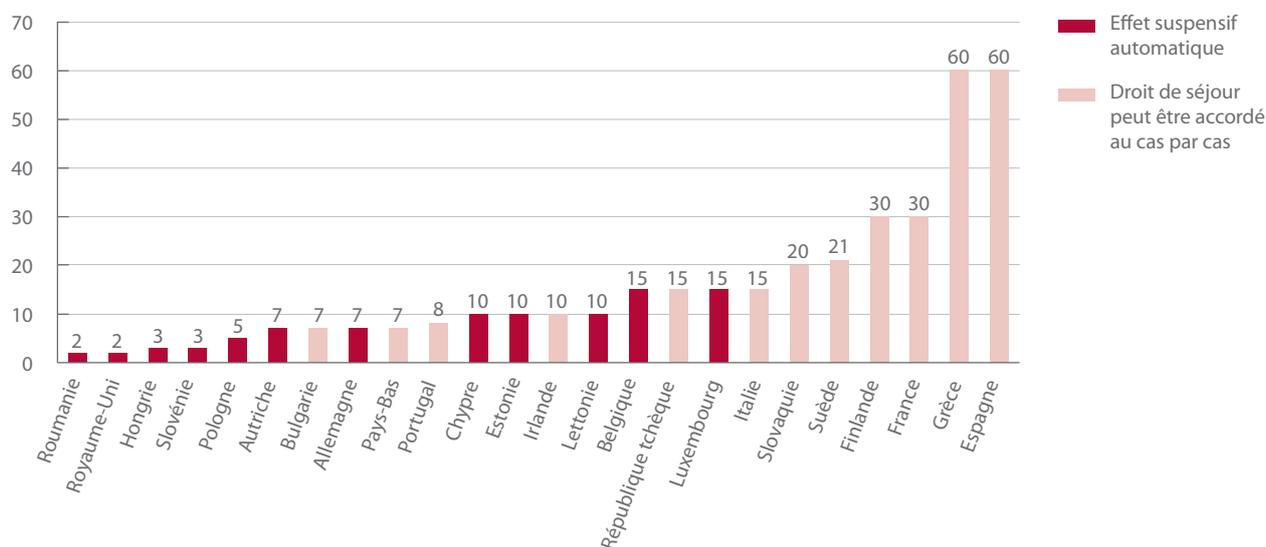
Souvent, les demandeurs d'asile ne jouaient qu'un rôle mineur dans le processus, l'introduction d'un recours étant considérée comme une tâche administrative de routine à effectuer par l'avocat. Cette dépendance des avocats, combinée à la complexité de la procédure, pourrait expliquer les inquiétudes limitées exprimées par les demandeurs d'asile, en dépit des délais souvent courts pour introduire un recours, comme indiqué aux figures 2 et 3.

Ce sont les demandeurs d'asile en Allemagne, en Belgique, à Chypre, en Hongrie et au Royaume-Uni qui étaient les plus inquiets des délais pour introduire un recours. Les demandeurs d'asile dans ces pays avaient rencontré des difficultés pour trouver un avocat ou avaient dû changer d'avocat pour introduire un recours. En Suède, la plupart des demandeurs d'asile croyaient qu'ils avaient deux semaines pour introduire un recours au lieu des trois semaines prévues par la loi, délai qu'ils trouvaient trop court pour fournir les pièces justificatives provenant de leur pays d'origine. En Finlande, en dépit d'un délai de 30 jours, certains demandeurs ont éprouvé des difficultés à obtenir un rendez-vous avec un avocat et ont parfois introduit leur recours au tout dernier moment, ce qui a généré de l'anxiété. Plusieurs demandeurs d'asile aux Pays-Bas ont fait part de la même expérience.

Avis de la FRA

Les délais pour introduire un recours doivent être raisonnables. Ils ne doivent pas rendre l'introduction d'un recours impossible ou extrêmement difficile. La FRA encourage donc le Conseil et le Parlement européen à soutenir les modifications proposées par la Commission européenne à l'article 39 de la directive sur les procédures d'asile, étant donné qu'elles visent à combler les manques existants relatifs au droit à un recours effectif, notamment en ce qui concerne les délais.

Figure 3 : Délais de recours – procédure accélérée, par pays* (jours)



Remarque : * Le Danemark n'est pas inclus (voir explication à la note de bas de page n° 14).

Les délais exprimés dans le droit national en semaines ou en mois ont été convertis en jours – respectivement sept et 30 jours. Tous les détails ne sont pas mentionnés (par exemple, s'il s'agit de jours ouvrables ou de jours effectifs, ou des exceptions possibles à l'effet suspensif automatique du recours, comme dans le cas des raisons de sécurité nationale). Dans certains pays, différentes procédures accélérées existent avec différents délais, comme décrit à la note de bas de page n° 17 et dans les fiches techniques disponibles sur le site internet de la FRA¹⁸.

Source : FRA, 2010

18 Voir http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_asylum-seekers_en.htm.

5. Obstacles pratiques à l'introduction d'un recours

Directive sur les procédures d'asile

Article 39, paragraphe 1

Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction [...]

Le présent chapitre examine les différents obstacles pratiques mentionnés par les demandeurs d'asile comme étant des barrières importantes à l'accès aux procédures de recours. Il aborde tout d'abord brièvement l'état mental des demandeurs et examine ensuite les questions linguistiques et la nécessité de fournir des pièces justificatives. Enfin, il couvre également l'accès physique au lieu où les recours doivent être introduits et les coûts. L'accès à l'aide juridique est traité séparément au chapitre 6 ci-dessous.

Même si l'étude ne visait pas à évaluer les signes de détresse mentale, dans plusieurs pays, certains répondants ont fait référence à des problèmes de santé mentale, comme illustré par les exemples suivants. Dans un groupe cible, au Danemark, une femme a affirmé que tous les participants prenaient des antidépresseurs. En Finlande, des Somaliennes ont souligné l'anxiété liée au fait qu'elles ne savaient pas si elles pourraient rester ou non :

« J'ai souffert d'anxiété et d'insomnie pendant toute la procédure de recours. C'est très éprouvant pour les nerfs lorsque vous ne savez pas ce qu'il va vous arriver, lorsque vous ne savez pas si vous allez être expulsée le lendemain. » (Somalienne, Finlande)

Quelques répondants en Irlande considéraient le délai d'attente d'une décision particulièrement stressant, même si leur dossier n'était traité que depuis quelques mois. L'état mental des demandeurs peut avoir un impact sur leur capacité à comprendre ce qu'ils doivent faire pour jouir de leur droit de recours, tel que mentionné par des Africaines en Hongrie.

Normalement, les recours contre les décisions d'asile doivent être introduits dans la langue du pays hôte. La directive sur les procédures d'asile¹⁹ requiert que les États membres fournissent gratuitement aux demandeurs d'asile les services d'un interprète « pour soumettre leur dossier aux autorités compétentes si nécessaire ».

Dans quatre pays (Finlande, Hongrie, Lettonie et Pologne), les demandeurs d'asile ont souligné qu'ils étaient autorisés à introduire le recours dans une autre langue. À l'exception de la Hongrie où ils ont affirmé utiliser plusieurs langues, dans ces pays, les recours étaient introduits dans les langues couramment pratiquées, comme l'anglais ou le russe. En Pologne, les demandeurs d'asile ont fait part d'une certaine flexibilité leur permettant de remettre de brèves lettres de recours en russe afin de respecter le délai de 14 jours, ainsi que de soumettre ultérieurement des pièces justificatives. En Lettonie, sur les deux répondants qui avaient introduit un recours, un a pu le rédiger en russe, tandis que le deuxième a affirmé qu'on lui avait demandé de le présenter en letton.

Il semble y avoir plus de flexibilité vis-à-vis des pièces justificatives. En Autriche, à Chypre, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal et en Suède, certains répondants ont affirmé qu'ils pouvaient présenter les pièces justificatives dans une autre langue. Ils pensaient qu'ils seraient pris en considération par l'instance d'appel – ce que la présente étude n'a pas pu vérifier systématiquement. Dans plusieurs pays, on affirme que les travailleurs sociaux ou les avocats aident les demandeurs d'asile à traduire les pièces justificatives.

Le protocole de l'entretien d'éligibilité est généralement un des principaux documents sur lesquels se base la décision d'asile. Il est dès lors important pour les demandeurs d'asile ou leurs avocats d'y avoir accès. En Roumanie, les demandeurs d'asile ont demandé que le protocole soit communiqué immédiatement après l'entretien d'éligibilité et pas à un stade ultérieur de la décision, comme c'est le cas actuellement :

« Nous souhaiterions recevoir une copie des notes de l'entretien pour les montrer à quelqu'un qui parle roumain et vérifier si les notes correspondent à ce que nous avons dit. » (Afghan, Roumanie)

En Espagne, en Pologne et en Roumanie, les répondants ont fait part de leurs difficultés à obtenir les documents qui leur étaient demandés pour appuyer leur demande. Ils ont indiqué que dans le délai imparti, il était impossible de se procurer les documents demandés provenant de leur pays d'origine ou que les documents requis étaient indisponibles.

En Allemagne, un groupe cible a salué le fait qu'il pouvait introduire le recours dans l'infrastructure d'accueil dans laquelle il résidait. À l'inverse, dans un pays, la Grèce, les demandeurs d'asile ont fait part de graves problèmes d'accès à la direction des étrangers d'Athènes, où ils devaient se rendre en personne pour introduire un recours. Plusieurs demandeurs d'asile ont affirmé avoir

¹⁹ Article 10, paragraphe 2, en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, point b.

attendu en vain d'entrer dans le bâtiment et d'introduire leur recours. Un répondant a décrit ce problème de la manière suivante :

*« Je m'y suis rendu deux fois et puis j'ai abandonné. Je ne pouvais pas entrer. Je ne veux plus y aller. Je déteste cela. »
(Somalien, Grèce)*

Les coûts autres que les frais d'avocat (abordés plus bas au chapitre 6) étaient rarement considérés comme un obstacle significatif. Certains demandeurs d'asile en Roumanie et en Allemagne ont évoqué les coûts de traduction des pièces justificatives, en particulier lorsque des traductions certifiées de documents officiels étaient requises :

*« Il n'a pas été facile de fournir les documents en allemand. Nous avons dû trouver un traducteur certifié, ce qui a été très difficile. En plus, il était très cher. »
(Iraqienne, Allemagne)*

Pour conclure, la FRA est d'avis que vu les délais très courts pour introduire un recours, la procédure devrait être simplifiée au maximum. Les mesures pratiques à prendre en considération pourraient inclure la possibilité d'introduire le recours directement au centre d'accueil ou de faire preuve de plus de flexibilité en ce qui concerne la langue dans laquelle le recours et/ou les pièces justificatives doivent être rédigés.

6. Assistance judiciaire

Directive sur les procédures d'asile

Article 15, paragraphe 2

En cas de décision négative de l'autorité responsable de la détermination, les États membres veillent à ce que l'assistance judiciaire et/ou la représentation gratuites soient accordées sur demande, sous réserve des dispositions du paragraphe 3.

Le droit à l'assistance judiciaire et à la représentation gratuites est établi à l'article 15 de la directive sur les procédures d'asile. La formulation actuelle de la directive permet des exceptions qui limitent ce droit en pratique. Par exemple, les États membres peuvent fournir une assistance judiciaire gratuite et/ou une représentation gratuites uniquement « si le recours juridictionnel ou administratif a des chances de réussir » (article 15, paragraphe 3, point d)). La Commission européenne a suggéré plusieurs modifications de l'article 15, y compris une réduction des exceptions autorisées au paragraphe 3²⁰.

Le présent chapitre décrit les expériences des demandeurs d'asile relatives à l'assistance judiciaire gratuite pour préparer et introduire le recours. Il porte essentiellement sur cinq points, à savoir le rôle central des avocats dans le processus de recours ; les informations sur l'assistance judiciaire ; la disponibilité de l'assistance judiciaire ; la satisfaction vis-à-vis des avocats ; et les difficultés linguistiques rencontrées.

Le rôle central des avocats

Les avocats sont considérés par les demandeurs d'asile comme les experts. Ils sont considérés comme essentiels. Sans eux, les demandeurs d'asile sont perdus dans une procédure qu'ils ne comprennent pas, en raison des difficultés linguistiques et de sa complexité :

« Les avocats doivent être bien plus actifs dans leur approche. Nous sommes comme des nouveau-nés et l'avocat est notre mère. » (Syrien, Pays-Bas)

Il n'est dès lors pas étonnant que la principale préoccupation des répondants après avoir reçu une décision négative soit de trouver un avocat compétent et fiable qui les aide à introduire leur recours, comme illustré par le répondant suivant :

« Selon nous, le fait de recevoir une décision en hongrois uniquement rend impossible pour les demandeurs d'asile de rédiger un recours correct sans l'aide d'un avocat. » (Nigérian, Hongrie)

Les avocats étaient souvent considérés comme travaillant seuls, en dialoguant peu ou pas du tout avec le demandeur d'asile. Par exemple :

« Je ne savais même pas que j'avais un avocat. Il n'est pas venu me voir et n'a pas communiqué avec moi. Il a reçu mes documents de quelqu'un et a commencé à travailler. » (Homme, Lituanie)

Les répondants de différents pays ont expliqué que les avocats suivaient toute l'évolution de la procédure, ne contactant les demandeurs d'asile que lorsqu'ils devaient intervenir ou pour leur communiquer l'issue de la procédure. Cette situation se reflète concrètement dans la description des demandeurs d'asile en Lituanie et en Pologne, où certains avocats demandent les pleins pouvoirs en leur faisant signer des documents blancs.

Informations sur l'assistance judiciaire

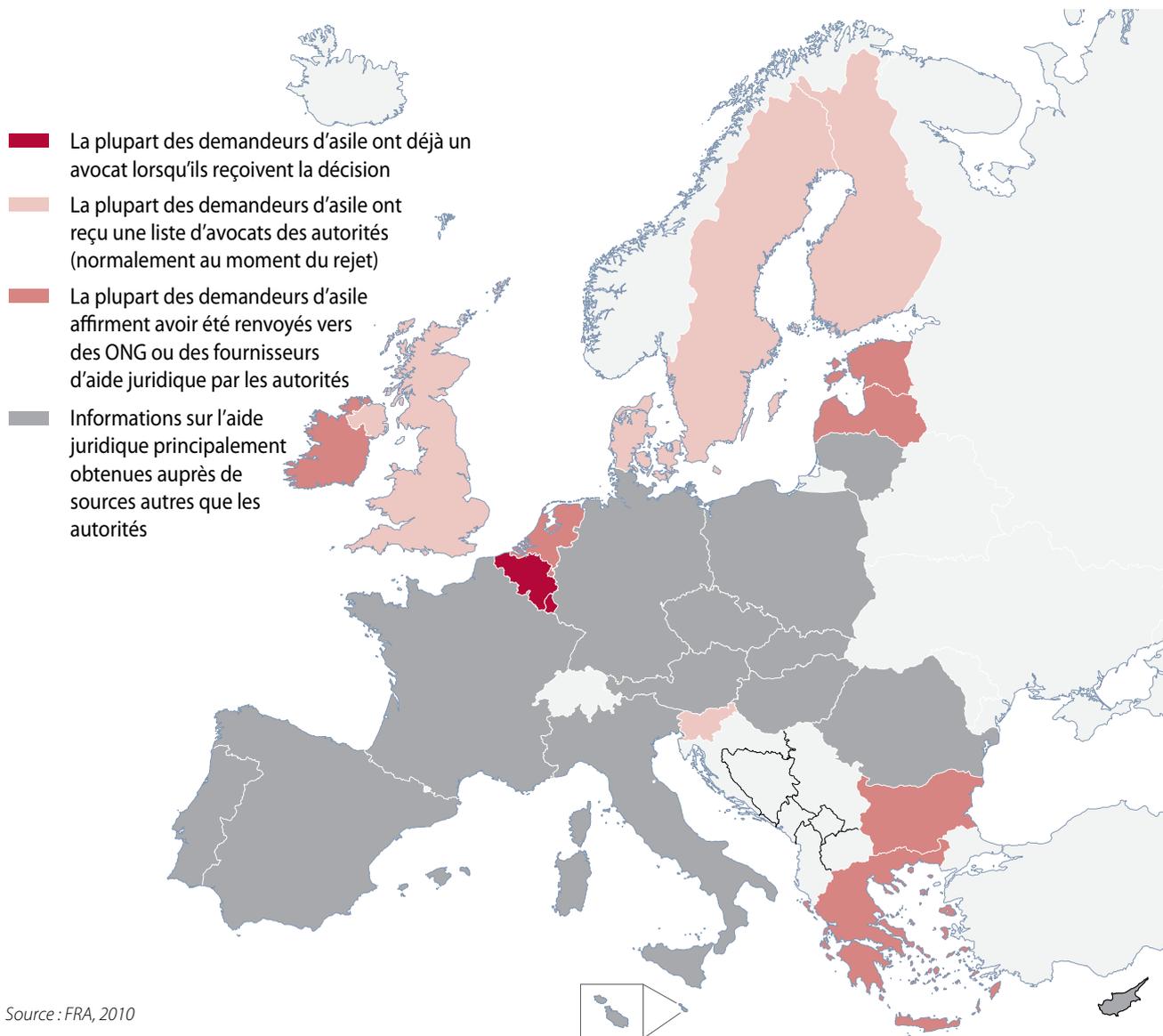
De nombreux demandeurs d'asile se sont plaints du peu d'informations reçues des autorités sur la manière d'accéder à une assistance judiciaire après avoir reçu une décision négative. Dans la moitié des États membres de l'UE, aucun des demandeurs d'asile n'a dit avoir reçu des informations des autorités sur la manière d'obtenir une assistance judiciaire après le rejet de leur demande. En général, les réponses par rapport à qui fournir de l'aide aux demandeurs d'asile pour trouver un avocat étaient plutôt homogènes dans chaque pays. Cela est illustré à la figure 4.

En Belgique et au Luxembourg, la plupart des répondants ont affirmé qu'ils avaient déjà un avocat pendant la procédure devant l'autorité d'asile. En conséquence, ils n'ont pas dû en chercher un lorsqu'on leur a notifié que leur demande était rejetée. Toutefois, dans la plupart des pays, les répondants ne demandaient une assistance judiciaire que lorsqu'ils apprenaient le rejet de leur demande.

D'après les informations fournies à la FRA par les autorités nationales d'asile, la moitié des pays de l'Union européenne disposent de dépliants distincts ou d'autres supports d'information sur le moyen d'avoir accès à un conseil juridique : Autriche, Belgique, Danemark, France, Hongrie, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie. Toutefois, au Danemark, en Finlande, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Suède seulement, la plupart des demandeurs d'asile se souvenaient avoir reçu le nom d'avocats des autorités.

²⁰ Voir Commission européenne, COM(2009) 554 final, Bruxelles, le 21 octobre 2009, modifications de l'article 15 (nouvel article 18).

Figure 4 : Renvoi à un avocat, UE-27



Source : FRA, 2010

« La police m'a remis un document avec une liste d'avocats. » (Iraqien, Finlande).

« Elles [les autorités] m'ont remis une liste d'avocats [...]. J'en ai choisi un. » (Homme de République démocratique du Congo, Danemark)

En Bulgarie, en Estonie, en Irlande, en Lettonie et aux Pays-Bas, plusieurs demandeurs d'asile ont affirmé que les autorités leur avaient fourni des informations sur la manière d'obtenir une aide juridique. En Grèce, tous les demandeurs d'asile étaient systématiquement renvoyés vers la principale ONG d'assistance judiciaire – le Conseil grec des réfugiés.

Ce sont principalement les amis, les proches, les personnes de la communauté, les travailleurs sociaux des ONG ou le personnel des infrastructures d'accueil qui conseillent les demandeurs d'asile sur ce qu'ils doivent faire ou où ils doivent s'adresser en cas de décision négative. Parfois, des informations contradictoires sont fournies et les demandeurs d'asile sont envoyés d'un endroit à l'autre.

« J'ai appelé Cracovie [...] pour obtenir une assistance, mais on m'a dit de m'adresser à Debak [le centre d'accueil]. Debak m'a redirigé vers Bielany et on m'a dit qu'un recours serait préparé pour moi. J'ai ensuite été redirigé vers Debak ». (Homme tchétchène de la Fédération de Russie, Pologne)

En Belgique et en France, les expériences variaient en fonction du lieu d'accueil des demandeurs d'asile. En Belgique, par exemple, les demandeurs d'asile vivant au sein de la communauté et, en particulier, ceux résidant dans des hôtels semblaient disposer de beaucoup moins d'informations que ceux résidant dans les centres d'accueil. En France, lors d'une discussion au sein d'un groupe cible, les répondants résidant dans une centre d'accueil pour demandeurs d'asile étaient si bien informés par rapport aux autres qu'ils fournissaient des orientations pratiques détaillées sur l'aide juridique aux demandeurs d'asile conseillés par les plates-formes d'accueil²¹.

Selon la FRA, les informations sur la manière d'obtenir une assistance judiciaire devraient normalement être fournies au début de la procédure d'asile. En outre, la bonne pratique veut que les décisions d'asile négatives incluent des informations sur la manière d'obtenir une assistance judiciaire dans une langue comprise par le demandeur d'asile et, si c'est possible, comprennent, en annexe, les coordonnées d'avocats fournissant une assistance juridique gratuite.

Disponibilité de l'assistance judiciaire gratuite

La majorité des répondants qui ont introduit un recours l'avaient rédigé avec l'aide d'avocats. Vu que de nombreux demandeurs d'asile ne peuvent se permettre un avocat privé, cela pourrait en principe indiquer que les possibilités d'accéder à une assistance judiciaire gratuite existent dans la plupart des pays de l'Union européenne. Cette première impression est toutefois troublée par deux obstacles soulevés par les répondants dans différents pays : la disponibilité limitée de l'assistance judiciaire gratuite et la pression temporelle.

Dans au moins quatre pays de l'UE-27, l'assistance juridique gratuite semble réduite par rapport aux besoins existants. En Autriche, à Chypre, en France et en Hongrie, plusieurs demandeurs d'asile ont rapporté avoir écrit eux-mêmes leur recours, sans aide ou avec peu d'aide d'un avocat. À Chypre, les demandeurs ont souligné le manque d'aide juridique aux demandeurs d'asile :

*« Une chose que nous savons est que tous les avocats ici demandent de l'argent. Tout ce que nous faisons qui nécessite une assistance judiciaire, nous le payons. »
(Femme d'Afrique centrale, Chypre)*

En Autriche et en France, les ONG conseillaient les demandeurs d'asile sur la manière d'introduire un recours, que certains introduisaient ensuite par eux-mêmes. En Hongrie, les postulants ont noté que la capacité des

ONG était à la limite, mentionnant dans un cas que le seul avocat travaillant gratuitement dans un centre d'accueil s'occupait de 500 personnes.

En outre, sur la base des réponses récoltées, dans certains pays, il semble que l'assistance juridique gratuite soit plus difficile à obtenir dans les zones rurales ou reculées, où les demandeurs d'asile résident fréquemment. En Autriche, par exemple, les demandeurs d'asile dans les villes ont fait état de moins d'obstacles pour accéder à l'assistance juridique que ceux résidant en province. Dans une infrastructure d'accueil reculée en Roumanie (Radauti), les autorités d'immigration aidaient les demandeurs d'asile à préparer leur recours.

Un autre obstacle mentionné par les demandeurs d'asile a trait aux brefs délais pour introduire un recours. Plusieurs répondants en Europe centrale ont soulevé cette question étant donné qu'ils comptaient principalement sur l'assistance judiciaire fournie par des avocats qui se rendaient régulièrement au centre d'accueil où ils résidaient. Au Royaume-Uni, certains répondants ont affirmé que les avocats étaient sélectifs et n'acceptaient pas tous les postulants. Il devient donc difficile de trouver un avocat qui accepte un dossier dans les délais impartis pour introduire un recours.

« Je me suis adressé à un avocat après le rejet de ma demande, mais il a refusé de prendre mon dossier et m'a conseillé de trouver un autre avocat. Mais comment aurais-je pu en trouver un autre pour tout faire en à peine cinq jours? » (Zimbabwe, Royaume-Uni)

En Slovaquie, les demandeurs d'asile ont donné plusieurs exemples où après notification d'une décision négative, ils avaient été immédiatement transférés du centre d'asile au centre de détention pour migrants en situation irrégulière. Dans les centres de détention, les conseils juridiques et l'aide juridique ne sont pas facilement accessibles, ce qui rend l'introduction d'un recours plus difficile.

Satisfaction vis-à-vis des avocats

L'assistance judiciaire gratuite (notamment les conseils juridiques, la représentation et l'aide à l'introduction d'un recours) est normalement fournie par des ONG spécialisées travaillant avec les réfugiés et, en Lituanie, par une entreprise privée chargée par l'État d'effectuer cette tâche.

À l'inverse, la représentation juridique devant l'instance d'appel est généralement assurée par des avocats professionnels. Ces avocats sont souvent payés par le programme public général pour les personnes démunies, où rien ne garantit que l'avocat ait une expertise dans le droit des réfugiés.

²¹ Il s'agit d'infrastructures où les nouveaux demandeurs reçoivent des conseils sociaux et juridiques à un stade précoce de la procédure d'asile, mais pas nécessairement un logement.

Le degré de satisfaction vis-à-vis des avocats variait considérablement entre les répondants. La plupart d'entre eux étaient neutres ou positifs, comme le montre la citation ci-dessous :

*« Elle était très sympathique et compétente. »
(Femme d'Europe de l'Est, Luxembourg)*

Toutefois, dans le même temps, de nombreux autres répondants ont indiqué un manque de confiance dans leur avocat ou ont mentionné des expériences négatives. Les paragraphes suivants décrivent certaines des problématiques invoquées.

Dans plusieurs pays, les demandeurs d'asile ont à plusieurs reprises exprimé des inquiétudes quant à la qualification ou à l'engagement des avocats qui leur étaient assignés et ont évoqué les retards dans la désignation d'un avocat (France et Portugal). En Espagne, plusieurs demandeurs d'asile vivant en province n'avaient jamais rencontré leurs avocats basés à Madrid, tandis qu'en France, l'avocat était fréquemment rencontré pour la première fois lors de l'audition en appel. Au Luxembourg, certains demandeurs se demandaient si les avocats les représentaient ou s'ils représentaient l'État puisqu'ils étaient payés par le fonds d'assistance judiciaire financé par l'État. En Roumanie et en Slovaquie, certains demandeurs d'asile ont estimé que les retards dans leur procédure étaient le résultat de l'inefficacité de leur avocat.

Toutefois, des inquiétudes vis-à-vis des avocats ont également été rapportées dans les pays où l'aide juridique est fournie par les ONG spécialisées. Par exemple, en Bulgarie, certains demandeurs d'asile n'aimaient pas le manque de continuité de la personne suivant leur dossier.

Dans deux pays – République tchèque et Roumanie – ainsi que dans une province d'Autriche, les demandeurs d'asile se sont dits mécontents du fait que les avocats n'introduisent que des recours standard. En Roumanie, un demandeur d'asile a affirmé qu'il s'agissait d'un recours d'une page, rédigé par copier-coller en remplaçant simplement le nom du demandeur.

À l'exception de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, du Luxembourg et de la Slovaquie, les répondants estimaient qu'ils avaient un choix limité, voire aucun choix concernant leur avocat. En Autriche et en Pologne, on estimait que ce choix existait dans la capitale, mais pas dans les zones rurales. Souvent, les demandeurs d'asile doivent compter sur le seul avocat qui visite régulièrement l'infrastructure d'accueil, ou ils peuvent au mieux choisir entre différentes ONG fournissant des services juridiques. En général, les demandeuses d'asile n'exprimaient pas d'inquiétude quant au fait qu'elles ne pouvaient pas choisir une

avocate. Toutefois, en Suède, les demandeurs d'asile ont affirmé qu'ils pouvaient toujours choisir entre un homme et une femme. À la lumière des éventuelles affirmations de persécutions fondées sur le genre, cela semble être une bonne pratique.

Souvent, les demandeurs d'asile souhaitaient avoir les moyens d'engager un avocat privé pour leur dossier. Certains demandeurs d'asile pensaient que les avocats privés avaient un taux de réussite plus élevé que les avocats des ONG ou de l'État, qui ne sont pas pris au sérieux par les autorités et les tribunaux. Les constatations de l'étude ne corroborent toutefois pas nécessairement cette opinion. Si certains demandeurs qui avaient un avocat privé étaient relativement satisfaits, d'autres dans des pays comme l'Autriche, la Bulgarie, la Belgique, la République tchèque et la Roumanie ont fait état de mauvaises expériences, affirmant notamment avoir payé des avocats privés qui n'ont jamais été d'aucune aide ou ont simplement retardé le processus.

Barrières linguistiques

Dans la plupart des pays, il semble y avoir un problème structurel en matière de communication entre le demandeur d'asile et son avocat. Dans certains pays seulement, les demandeurs d'asile se sont dits satisfaits de la manière dont s'organisait la communication avec leurs représentants juridiques. C'était le cas en Finlande, où les demandeurs d'asile ont apprécié la présence d'interprètes professionnels. Au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et en Suède, les répondants ont affirmé que les interprètes étaient la plupart du temps fournis par les avocats.

Dans tous les autres États membres de l'UE, l'interprétation est assurée par le personnel disponible des ONG ou d'une infrastructure d'accueil, organisée par le demandeur d'asile ou résolue de manière ad hoc. Dans trois pays (Belgique, République tchèque et Slovaquie), les demandeurs d'asile ont affirmé avoir utilisé le langage corporel pour communiquer avec leurs avocats.

« L'avocat écrivait et je parlais avec mes mains et mes jambes, et en serbe, juste pour permettre la communication. » (Homme d'Europe du Sud-Est, Slovaquie)

Il n'est donc pas étonnant que dans 10 pays²², les demandeurs d'asile aient mentionné les barrières linguistiques dans la communication avec leurs avocats parmi l'un des principaux obstacles à l'introduction d'un recours.

22 Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Irlande, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

Dans d'autres États membres de l'UE, les demandeurs d'asile ont affirmé qu'ils n'avaient pas reçu une copie de leur recours (Belgique, Luxembourg, Suède) ou qu'ils l'avaient reçue, mais qu'ils ne comprenaient pas son contenu puisqu'il n'était pas systématiquement traduit pour eux par l'avocat (Autriche, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie).

Avis de la FRA

Le droit d'être assisté gratuitement par un avocat est une condition préalable pour garantir l'accès effectif à la justice, en particulier au vu de la complexité des procédures d'asile. Ce droit ne doit dès lors pas faire l'objet de limitations, sauf pour un examen des ressources et pour des modalités pour le traitement des demandes, qui sont nécessaires pour garantir une administration efficace du mécanisme de fourniture d'une assistance judiciaire gratuite. Le Conseil et le Parlement européen sont donc encouragés à soutenir les modifications proposées par la Commission européenne à l'article 15 de la directive sur les procédures d'asile.

En outre, la capacité de fournir une assistance judiciaire gratuite devrait être réévaluée dans chaque État membre à la lumière des besoins réels, de manière à garantir que le droit à une assistance judiciaire gratuite n'est pas disponible qu'en théorie, mais aussi en pratique. Lors de la discussion du financement des programmes d'aide juridique, les États membres ainsi que les fournisseurs d'aide juridique sont encouragés à prévoir des fonds pour l'interprétation afin de permettre une communication entre le demandeur d'asile et son avocat.

7. Audition

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 47, paragraphe 2

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.

La directive sur les procédures d'asile ne requiert pas que les instances d'appel entendent le demandeur d'asile ou son avocat. À l'inverse, l'article 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux prévoit un droit d'être entendu. En vertu des explications du texte du projet de charte, l'article 47, paragraphe 2, ne se limite pas aux procédures pénales et civiles comme l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme²³, ce qui signifie qu'il devrait aussi s'appliquer aux procédures d'asile. Il appartiendra à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE ; anciennement Cour de justice européenne, CJE), qui est l'arbitre final du droit de l'Union européenne, de le déterminer.

Tout en excluant l'application des garanties prévues à l'article 6 de la Convention aux décisions concernant l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers²⁴, la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a interprété l'article 13 de la Convention pour requérir un « examen indépendant et rigoureux » des demandes au titre de l'article 3²⁵. L'examen doit porter sur la substance de la demande²⁶. Comme suggéré par la CJUE²⁷ et souligné à plusieurs reprises par l'UNHCR, il doit porter

sur les faits et le droit²⁸. Vu que dans les demandes d'asile, le témoignage individuel du demandeur est dans de nombreux cas la principale source, voire même la source unique, de preuve, il est difficile d'imaginer comment les faits du dossier peuvent être examinés sans entendre le demandeur.

Même si aucun des pays de l'Union européenne n'exclut la possibilité pour l'instance d'appel d'entendre le demandeur, les pratiques varient considérablement entre les États membres. Selon l'étude de l'UNHCR, dans six seulement des 12 pays couverts par l'étude, le demandeur est habituellement convoqué pour une audition²⁹.

Seul un nombre relativement faible de demandeurs d'asile couverts par cette étude de la FRA ont été entendus sur leur recours, surtout en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Hongrie, en Irlande, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie. Dans quatre pays – Chypre, Estonie, Lettonie et Luxembourg³⁰ – aucun n'a été entendu. Dans les 14 autres États membres de l'UE, le nombre des demandeurs entendus allait de un à cinq. En Belgique, en République tchèque et en Slovaquie, certains demandeurs d'asile ont affirmé avoir été découragés par leurs avocats d'assister à leur audition.

Les longs temps d'attente avant la convocation à une audition ont été soulevés par les répondants en Grèce et en Espagne. En Roumanie, certains demandeurs ont vu leurs auditions reportées d'un mois à plusieurs reprises sans recevoir d'informations sur les raisons.

Selon les demandeurs d'asile, les frais de déplacement pour assister à l'audition étaient généralement couverts par l'État. Toutefois, dans certains cas, les demandeurs devaient supporter les coûts eux-mêmes, notamment

23 Voir note du présidium de la Convention, *Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Texte des explications relatives au texte complet de la Charte*, tel que repris au doc. CHARTE 4487/00 CONVENT 50, 11 octobre 2000, Convent 49, p. 50.

24 CouEDH, *Maaouia c. France*, n° 39652/98, 5 octobre 2000, paragraphes 33 à 41.

25 CouEDH, *Jabari c. Turquie*, n° 40035/98, 11 juillet 2000, paragraphe 50 ; CouEDH, *Baysakov et autres c. Ukraine*, n° 54131/08, 18 février 2010, paragraphe 71.

26 CouEDH, *Jabari c. Turquie*, n° 40035/98, 11 juillet 2000, paragraphes 48 et 49.

27 Voir CJUE, *Dörr et Ünal*, C-136/03, 2 juin 2005, paragraphes 55 et 57, disponible à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0136:FR:HTML> relatif à l'interprétation de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour « justifiées par des raisons d'ordre public de sécurité publique et de santé publique ». La Cour a conclu qu'un examen exhaustif de tous les faits et circonstances était requis par l'autorité saisie d'un recours. Voir aussi CJUE, *Wilson contre Ordre*, C-506/04, 19 septembre 2006, paragraphe 62, concernant l'article 9 de la directive 98/5/CE du Conseil visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, disponible à l'adresse suivante : <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939080C19040506&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>.

28 Voir UNHCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/ troisième réunion : Processus d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces)*, 31 mai 2001, EC/GC/01/12, paragraphes 41 et 43, à l'adresse suivante : www.unhcr.org/refworld/category.LEGAL,UNHCR,,,3b36f2dfa,0.html. Dans cet esprit, la proposition de refonte de la directive sur les procédures d'asile suggère l'ajout d'un paragraphe prévoyant que l'examen comprenne une évaluation complète des faits et points de droit ; voir communication COM(2009) 554 final de la Commission européenne, 21 octobre 2009, nouvel article 41, paragraphe 3.

29 Bulgarie, Allemagne, Italie, Espagne, République tchèque et Royaume-Uni. En Belgique et en France, l'UNHCR affirme que même si normalement, une audition a lieu, ce n'est pas le cas systématiquement. En Finlande et en Slovaquie, aucune audition n'a lieu normalement et en Grèce, le demandeur ne doit pas se présenter en personne au conseil d'État, mais peut être représenté par un avocat. Voir étude détaillée de l'UNHCR, p. 470-471.

30 Concernant le Luxembourg, les recours devant le tribunal administratif du Luxembourg sont normalement introduits par écrit et les requérants sont tenus d'être représentés par un avocat à l'audition. Voir les informations fournies sur le site internet officiel du pouvoir judiciaire : www.justice.public.lu/fr/organisation-justice/juridictions-administratives/procedure-recours/index.html.

en Bulgarie, en Espagne, en République tchèque et en Roumanie. Au Royaume-Uni, les demandeurs d'asile ont noté qu'en principe, les coûts étaient supportés par l'État, mais tous ne le savaient pas. Les ONG couvraient les coûts en Estonie, en France, en Lituanie et en Slovaquie. Dans ce dernier pays, l'État ne couvre que les coûts des demandeurs d'asile résidant dans les centres.

Dans la plupart des cas, les répondants étaient accompagnés par leurs avocats à l'audition, même si quelques demandeurs d'asile en République tchèque, en Pologne et au Portugal se sont rendus seuls à l'audition. En République tchèque et au Portugal, un petit nombre de répondants ont indiqué que les avocats qu'on leur avait désignés ne s'étaient pas présentés à l'audition :

« L'avocat n'est pas venu et les juges [...] ont parlé entre eux. C'est tout! Je n'avais pas de traduction et personne ne m'a rien demandé. » (Femme, Portugal)

La participation aux auditions est, pour beaucoup de demandeurs d'asile, intimidante, stressante et frustrante. Dans plusieurs pays, soit ils se sentaient spectateurs, soit ils étaient tenus par la main tout au long de la procédure par des avocats qui leur disaient quand parler et quoi dire, avec parfois peu d'explications.

« J'étais simplement présente, mais je n'ai pas dit un seul mot. Ils vous appellent par votre nom de famille et disent que la cour a décidé ceci et cela. » (Femme tchétchène, Belgique)

Dans certains cas, les auditions au cours desquelles l'avenir des demandeurs d'asile allait se décider étaient perçues comme trop courtes (Belgique, Bulgarie et Lituanie). Dans d'autres, les avocats ont conseillé aux demandeurs de ne pas montrer leurs émotions, car cela nuirait à leur demande.

« Ils disent de ne pas pleurer, de ne pas montrer ses émotions. Le juge n'écouterait pas si vous pleurez. » (Femme d'Afrique de l'Est, Irlande)

Même si seul un nombre limité de répondants avaient participé à une audition en appel, il semble que leur rôle à l'audition variait considérablement entre les pays. En Autriche et en Hongrie, les demandeurs d'asile ont estimé important de souligner qu'au cours de l'audition, ils avaient pu exposer les raisons expliquant l'impossibilité pour eux de retourner dans leur pays d'origine. En Irlande,

en Pologne ou au Royaume-Uni, il a uniquement été demandé aux répondants de répondre à des questions spécifiques, tandis que dans un troisième groupe de pays – y compris l'Allemagne, l'Espagne et la Slovaquie – les répondants affirmaient ne pas s'être exprimés du tout.

Alors que normalement, des interprètes sont disponibles lors de l'audition en deuxième ressort, dans trois cas (Espagne, Portugal et Slovaquie), une audition a été organisée sans interprétation, même si les demandeurs ne s'exprimaient pas dans la langue des procédures ou ne la parlaient qu'un petit peu. En Pologne, un demandeur de langue urdu affirmait avoir reçu une interprétation en hindi et n'avoir pu suivre les débats qu'avec difficulté. En Bulgarie, certains ont affirmé que l'interprétation était en arabe pour des femmes kurdes d'Iraq qui ne maîtrisaient pas la langue. À l'inverse, une bonne pratique a été soulignée en Autriche, où à la fin de l'audition, l'ensemble du protocole était relu au demandeur d'asile avec l'aide d'un interprète.

Dans deux cas, des demandeuses d'asile ont exprimé leur crainte que leurs histoires personnelles soient divulguées à leur communauté. Une postulante tchétchène en France était inquiète de la présence d'hommes tchétchènes à l'audition :

« Je me sentais très mal, car il y avait quatre jeunes hommes tchétchènes et que je ne voulais pas dire trop de choses personnelles. Je n'ai pas raconté la moitié de mon histoire. » (Femme tchétchène, France)

De la même manière, en Irlande, une femme d'Afrique centrale craignait que l'interprète, membre de la même communauté, ne respecte pas son obligation de réserve et informe la communauté de son histoire personnelle.

Avis de la FRA

Les instances d'appel dans les États membres sont encouragées à organiser une audition en présence du demandeur d'asile lorsque les éléments du dossier sont contestés. Lorsque le demandeur est entendu, il faut que cela se déroule dans une atmosphère de confiance et de confidentialité afin d'encourager le demandeur d'asile à parler de ses expériences personnelles. Les frais de déplacement devraient être couverts par des fonds publics.

8. Durée des procédures d'asile

Directive sur les procédures d'asile

Article 23, paragraphe 2

Les États membres veillent à ce qu'une telle procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif.

Depuis les conclusions de Tampere de 1999, les États membres de l'UE se sont engagés à travailler à la création d'un régime d'asile européen commun qui devrait inclure des normes communes pour des procédures d'asile équitables et efficaces³¹. Les procédures d'asile sont considérées efficaces lorsqu'elles sont conclues dans un délai raisonnable. À cet égard, la directive sur les procédures d'asile impose une obligation pour les États membres de conclure la procédure dans les meilleurs délais (article 23, paragraphe 2). Dans sa proposition de refonte, la Commission européenne suggère d'introduire un délai de six mois pour le traitement d'une demande en premier ressort³².

Même si l'étude ne visait pas à revoir la longueur des procédures d'asile, de nombreux répondants ont soulevé cette question, soulignant parfois qu'ils n'avaient pas été informés de l'état d'avancement de leur demande³³. Les procédures d'asile sont encore souvent perçues comme trop longues, comme l'illustre la déclaration suivante :

*« L'Union européenne devrait être au courant du fait que les demandes d'asile durent parfois plusieurs années. L'Union devrait comprendre les conséquences graves que cela peut avoir sur les réfugiés concernés. »
(Homme tchétchène, Belgique)*

À l'inverse, certains répondants se demandaient si parfois, les autorités prenaient le temps nécessaire pour réexaminer un dossier. Par exemple, en Slovaquie, les répondants ont affirmé que les autorités accordaient plus d'importance au respect du délai de trois mois prévu par la loi qu'à l'étude et l'évaluation de chaque dossier en profondeur. En Belgique, un demandeur a exprimé sa surprise de recevoir une décision négative dans les neuf jours.

Dans toutes les discussions avec des groupes de demandeurs d'asile qui avaient reçu une décision négative de l'autorité d'asile, il a été demandé à chaque répondant le temps pendant lequel il avait attendu. Si dans la majorité des cas, le délai ne dépassait pas six mois, un répondant sur 10 a affirmé qu'il avait fallu un an ou plus à compter du moment de la demande d'asile jusqu'à la réception de la décision de l'autorité d'asile³⁴.

Avant les discussions des groupes cibles, des informations individuelles ont été collectées auprès de chaque demandeur d'asile, notamment sur la durée de la procédure d'asile. Une personne sur cinq interrogée par la FRA dans les 27 pays a indiqué que ces procédures avaient duré plus de deux ans (174 personnes sur 877)³⁵ ; la majorité de ces demandeurs d'asile étaient engagés dans une procédure de recours.

La FRA estime que les procédures d'asile ne doivent pas traîner en longueur et salue donc les suggestions de la Commission européenne dans la proposition de refonte de la directive sur les procédures d'asile consistant à fixer des délais. Des ressources suffisantes doivent être investies dès le départ, afin de permettre aux autorités d'asile de prendre des décisions sur la base d'une bonne connaissance des faits et en respectant pleinement les garanties procédurales nécessaires. Une analyse approfondie des faits par les autorités d'asile peut réduire la nécessité de longues procédures de recours.

31 Conseil européen de Tampere, Conclusions de la Présidence, 15–16 octobre 1999, paragraphe 14. Dernièrement, cet engagement a été réitéré dans le programme de Stockholm, voir Conseil de l'Union européenne, *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre au service des citoyens*, Bruxelles, Conseil de l'Union européenne, 2009, disponible à l'adresse suivante : www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf.

32 Voir Commission européenne, COM(2009) 554 final, modifications de l'article 23, paragraphe 3 (nouvel article 27, paragraphe 3).

33 Voir l'autre rapport de la FRA, *L'obligation d'informer les demandeurs d'asile des procédures à suivre. Le point de vue du demandeur d'asile*, septembre 2010, chapitre 2.

34 Cela concernait quelque 61 demandeurs d'asile en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en France, en Finlande, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg, à Malte, en Pologne et en République tchèque. Le nombre total de demandeurs d'asile qui avaient reçu une décision négative de l'autorité d'asile s'élevait à 558.

35 Cela inclut quelques dossiers en troisième ressort ou devant la cour constitutionnelle.

Annexe 1 : Groupe cible et méthodologie

Le présent rapport se base principalement sur les informations collectées grâce à une analyse primaire. Cela inclut des discussions au sein de groupes cibles et des entretiens individuels avec les demandeurs d'asile, ainsi qu'un bref questionnaire fermé³⁶ soumis aux autorités nationales d'asile. Les législations nationales en matière d'asile et d'autres rapports existants³⁷ ont été utilisés pour mettre en contexte les informations collectées.

L'étude de terrain auprès des demandeurs d'asile a consisté en des discussions au sein de groupes cibles et des entretiens semi-structurés. Au total, 877 demandeurs d'asile ont été interrogés dans 27 États membres de l'Union européenne, que ce soit individuellement ou au sein d'un groupe cible. Au total, 142 groupes cibles ont été créés et 33 entretiens individuels ont été effectués. Des entretiens individuels ont été réalisés dans les cas où il n'était pas possible de déterminer un nombre suffisant de répondants homogènes pour constituer un groupe

cible, en particulier dans les pays présentant un faible nombre de demandes d'asile.

Les hommes et les femmes ont été interrogés séparément. Les hommes n'étaient pas autorisés à participer aux groupes cibles constitués de femmes, et vice-versa. Au total, 562 hommes et 315 femmes ont été interrogés (voir figure A1).

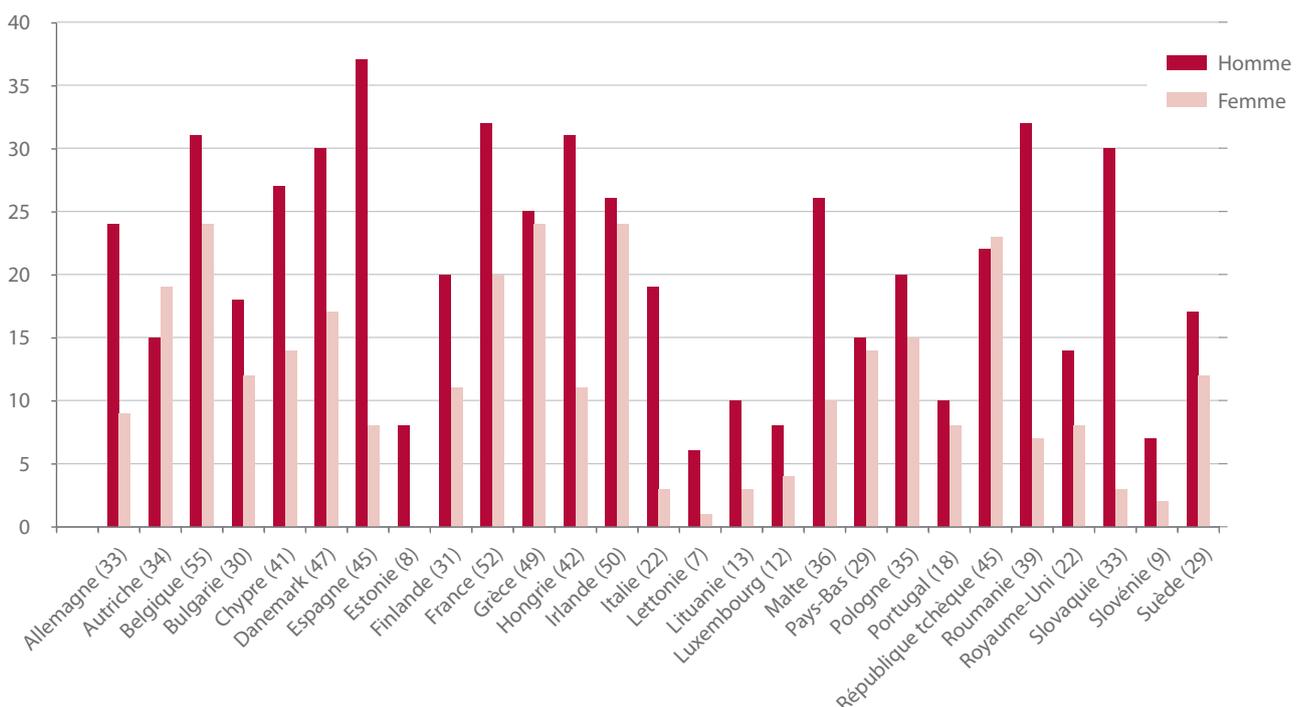
Aucun enfant n'a été compris lors de la constitution des groupes ; toutefois, dans deux cas, il s'est avéré au cours de la discussion que des personnes avaient moins de 18 ans.

La plupart des demandeurs d'asile interrogés résidaient dans des infrastructures d'accueil, notamment des installations fermées ou semi-ouvertes pour les nouveaux venus dans les procédures de recevabilité ainsi que dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile gérés par les ONG, l'État ou le privé. Toutefois, environ un quart des répondants vivaient dans des hôtels, des pensions ou étaient répartis dans la communauté (voir figure A2).

Quelques répondants étaient sans abri, notamment une femme enceinte qui dormait dans un parc à Athènes. Pour avoir un nombre suffisant de répondants en Estonie et à Malte, les groupes cibles ont été constitués dans les infrastructures d'accueil pour migrants en situation

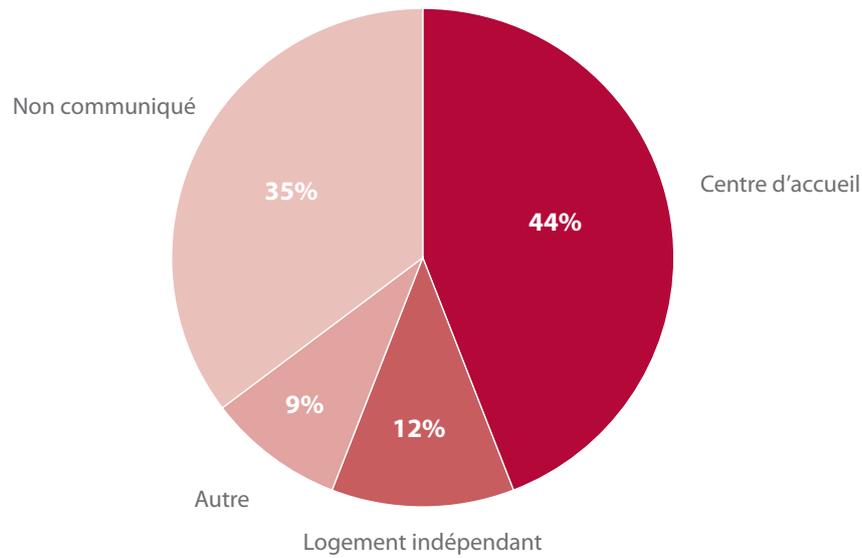
- 36 Le questionnaire peut être téléchargé sur le site internet de la FRA à l'adresse suivante : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_asylum-seekers_en.htm.
- 37 Cela inclut les rapports de l'Intergovernmental consultations on migration, asylum and refugees (IGC), *Asylum Procedures, Report on Policies and Practices in IGC Participating States*, 2009, et de l'UNHCR, *Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice, a UNHCR research project on the application of key provisions of the Asylum Procedures Directive in selected Member States*, mars 2010.

Figure A1 : Nombre de demandeurs d'asile interrogés, par pays et par sexe



Source : FRA, 2010

Figure A2 : Demandeurs d'asile interrogés, par type de logement au moment de l'entretien (%)



Source : FRA, 2010

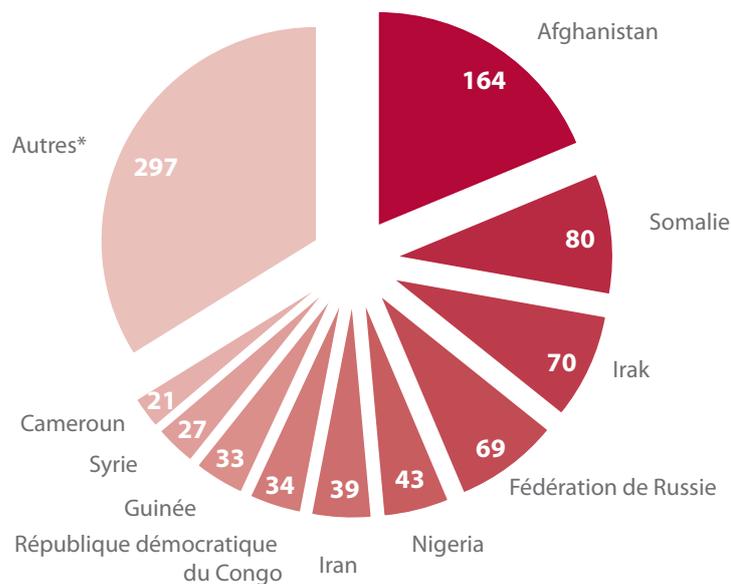
irrégulière (respectivement à Harku et à Safi). Cependant, le niveau de confidentialité dans ces infrastructures était faible étant donné que les autorités étaient présentes ou que les autres demandeurs d'asile pouvaient écouter ce qui se disait. Les demandeurs d'asile dans les infrastructures de détention rapide au Royaume-Uni ne sont pas couverts par cette étude, étant donné qu'il n'a pas été jugé possible de créer les conditions de confidentialité nécessaires pour la discussion.

À quelques très rares exceptions près, chaque groupe cible avait une origine géographique et linguistique

homogène. Les groupes cibles ont été sélectionnés au départ parmi sept grands groupes de population : postulants de langue arabe ; Afghanistan, Iran et Pakistan ; Fédération de Russie et autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI) ; pays d'Afrique anglophones ; pays d'Afrique francophones ; postulants kurdophones et postulants des Balkans.

Toutefois, au cours de l'étude de terrain, d'autres nationalités (par exemple, d'Asie ou d'Amérique latine) devaient être incluses pour atteindre le nombre minimum de demandeurs d'asile dans chaque pays. La plupart des

Figure A3 : Nombre de demandeurs d'asile interrogés, par nationalité



Remarque : * Cela inclut sept Kurdes de souche dont la nationalité était inconnue.

Source : FRA, 2010

demandeurs d'asile interrogés provenaient d'Afghanistan, de Fédération de Russie, d'Iraq et de Somalie, même si au total, 65 nationalités différentes étaient couvertes par l'étude (voir figure A3 pour une ventilation des 10 nationalités les plus importantes).

Des groupes cibles et des entretiens distincts étaient prévus pour les nouveaux arrivants, ainsi que pour les demandeurs d'asile qui avaient reçu une décision négative en première instance et étaient donc dans la procédure d'asile depuis plus longtemps. Dans la plupart des cas, les demandeurs d'asile arrivés récemment n'avaient pas encore reçu de décision négative, même si certains avaient été avertis que leur demande était irrecevable, notamment lorsqu'un autre pays européen était chargé d'examiner la demande (Dublin II). Les informations incluses dans ce rapport proviennent principalement des demandeurs d'asile qui ont reçu une décision négative, notamment au stade de la recevabilité, étant donné que les questions posées n'étaient pas pertinentes pour plusieurs nouveaux arrivants.

Il a également été demandé aux chercheurs de récolter des informations sur la durée de la procédure pour les répondants et sur le type de procédure – Dublin II, accélérée ou ordinaire. Toutefois, comme le type de procédure ne pouvait être vérifié ou demeurait souvent inconnu pour les répondants eux-mêmes, il n'a pas été inclus dans l'analyse. La figure A4 fournit un aperçu de la durée de la procédure pour les répondants.

Les demandeurs d'asile ont été sélectionnés pour les groupes cibles ou les entretiens, principalement avec l'aide des travailleurs sociaux employés par les ONG

ou travaillant dans les infrastructures d'accueil des demandeurs d'asile. Pour établir un climat de confiance, aucun officiel gouvernemental, conseiller juridique, avocat ou autre personne non-autorisée n'était présent dans les groupes cibles, sauf dans les infrastructures d'accueil pour migrants en situation irrégulière en Estonie et à Malte. Seuls des travailleurs sociaux ont assisté à certains groupes cibles, surtout au début, pour aider à établir le niveau de confiance nécessaire pour permettre une discussion ouverte.

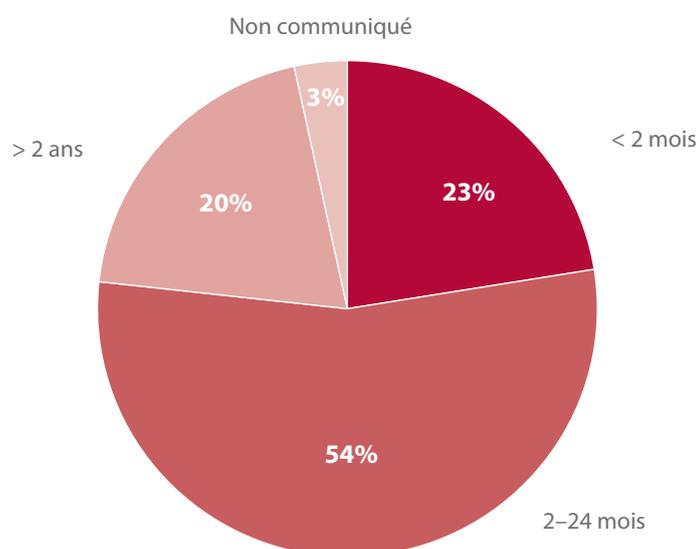
Les études de terrain ont été réalisées par le réseau RAXEN de la FRA³⁸, à l'exception des Pays-Bas, où elles ont été effectuées par l'université de Nimègue. Des lignes directrices ont été développées pour garantir la cohérence au cours de l'étude, et les interrogateurs y ont été formés en février 2010³⁹. Tous les groupes cibles ou les entretiens individuels ont été approuvés au préalable par la FRA. L'étude de terrain a eu lieu entre mars et juin 2010. La FRA a suivi la mise en œuvre de l'étude de terrain en observant les discussions des groupes cibles qui se sont tenues en Autriche et en Grèce⁴⁰.

38 Voir la liste des points focaux nationaux responsables de l'étude de terrain à l'adresse suivante : http://194.30.12.221/fraWebsite/partners_networks/research_partners/raxen/nfp/nfp_en.htm.

39 Les lignes directrices pour l'entretien sont disponibles en ligne sur le site internet de la FRA à l'adresse suivante ; http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_asylum-seekers_en.htm. En raison des contraintes de temps, les interrogateurs néerlandais et suédois n'ont pas pu participer à la formation.

40 La FRA s'est également arrangée pour observer les groupes cibles à Malte, notamment dans l'infrastructure de détention. Toutefois, en raison de l'interruption des vols aériens causée par le nuage dû à l'éruption du volcan islandais, le personnel de la FRA n'a pas pu se rendre à Malte au moment des entretiens.

Figure A4 : Demandeurs d'asile interrogés, par durée de la procédure (%)



Source : FRA, 2010

La majorité des discussions des groupes cibles ont été organisées de manière confidentielle, avec peu ou pas d'interruptions et, selon l'évaluation des interrogateurs, avec un degré de crainte faible ou moyen. La plupart des discussions des groupes cibles et des entretiens ont été réalisés avec l'aide d'interprètes, habituellement professionnels ou travaillant pour les ONG. Pour éviter de donner l'impression que les entretiens étaient liés aux autorités nationales d'asile, l'étude de la FRA n'a eu qu'exceptionnellement recours à des interprètes des agences d'asile.

Dans la plupart des cas, après une explication (parfois relativement longue) de l'objectif de l'étude, les demandeurs d'asile ont participé activement aux groupes cibles et ont répondu à la plupart des questions standard utilisées pour guider la discussion (voir les questions reproduites à la section suivante). Toutefois, dans certains cas, les demandeurs d'asile ont été déçus par les thèmes abordés, car ils n'étaient pas considérés comme importants par rapport aux problèmes pratiques auxquels ils étaient confrontés au quotidien comme, par exemple, ceux relatifs au logement, à la santé ou à l'accès au marché du travail.

Questions utilisées pour guider la discussion dans les groupes cibles

A) Informations sur la procédure d'asile

- Quelles informations sur la procédure d'asile avez-vous reçues?
 - Quelle organisation vous a fourni ces informations?
 - Avez-vous vérifié les informations reçues?
 - Quand : à quel moment de la procédure avez-vous reçu les informations?
 - Qui vous a fourni les informations les plus utiles?
 - En qui aviez-vous le plus confiance? Pourquoi pensiez-vous pouvoir faire le plus confiance à cette organisation ou personne?
 - Avez-vous reçu des dépliants d'information?
 - Le cas échéant, dans quelle langue?
 - Le cas échéant, dans quelle mesure ces informations étaient-elles intelligibles? Dans quelle mesure ont-elles été utiles pour vous permettre de savoir ce qui allait se passer? Ont-elles répondu à toutes vos questions?
- Comment pensez-vous que les informations sur la procédure d'asile auraient dû vous être communiquées?

B) Recours

a) Informations sur les moyens de recours

- Vous souvenez-vous du temps qu'il a fallu pour recevoir la première décision sur votre demande d'asile?
- Comment avez-vous appris que votre demande d'asile était rejetée?
 - Avez-vous reçu une communication écrite? Si oui, dans quelle langue? A-t-elle été traduite pour vous?
 - Avez-vous été mis au courant
 - des délais pour faire appel?
 - de l'instance d'appel?
 - de la manière d'obtenir une aide juridique?
 - Le cas échéant, ces informations ont-elles également été (partiellement) traduites dans une langue que vous comprenez?

b) Dépôt de l'appel

- Avez-vous dû déposer votre appel et les pièces justificatives dans la langue du pays d'accueil?
 - Le cas échéant, comment avez-vous trouvé de l'aide pour constituer le dossier d'appel?
- De combien de temps disposiez-vous pour déposer l'appel? Était-ce suffisant?
- Quels ont été les principaux obstacles (ou problèmes) rencontrés?

c) Assistance judiciaire

- En cas de refus, qui vous a dit ce qu'il fallait faire et à qui vous adresser?
 - Avez-vous été assisté par un avocat pour déposer les documents nécessaires?
 - Si oui, comment avez-vous trouvé un avocat?
 - Était-ce facile ou difficile?
 - Avez-vous eu une influence sur l'identité de votre avocat (attention au genre)?
 - Qui vous a servi d'interprète lorsque vous discutiez avec l'avocat?
 - Quel est votre degré de satisfaction envers votre avocat?

d) Participation à l'audition

- Si vous avez été convoqué au tribunal ou à la cour pour une audition ⁴¹, vous y êtes-vous rendus?
 - Quelqu'un vous a-t-il accompagné à l'audition?
 - Avez-vous été assisté par un avocat ou une organisation?
 - Qui a pris en charge les coûts (déplacement, logement)?
 - Avez-vous compris ce qui se disait?
 - Avez-vous pu vous exprimer vous-mêmes?

⁴¹ Veuillez vous assurer que les demandeurs d'asile comprennent que cela ne fait pas référence à l'entretien d'asile en premier ressort, mais à la procédure d'appel.

Annexe 2 : Statistiques

Tableau A1 : Décisions sur les demandes d'asile provenant d'Afghanistan, 2009*

Pays	Décisions en premier ressort	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %	Décisions finales	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %
Allemagne	1 595	950	59,5	410	235	57,4
Autriche	1 775	886	49,9	788	368	46,7
Belgique	1 245	285	22,9	420	15	3,6
Bulgarie	45	30	66,7	0	0	
Chypre	40	0	0,0	10	0	0,0
Danemark	380	210	55,3	75	20	26,7
Espagne	55	10	18,2	n. c.	n. c.	n. c.
Estonie	0	0		0	0	
Finlande	190	65	34,2	5	5	100,0
France	360	135	45,8	90	35	38,9
Grèce	1 600	20	1,3	85	15	17,6
Hongrie	320	145	45,3	5	0	0,0
Irlande	n. c.	n. c.	n. c.	100	25	25,0
Italie	775	695	89,6	n. c.	n. c.	n. c.
Lettonie	10	0	0,0	0	0	
Lituanie	5	5	100,0	0	0	
Luxembourg	0	0		0	0	
Malte	0	0		0	0	
Pays-Bas	875	285	32,6	60	30	50,0
Pologne	5	5	100,0	0	0	
Portugal	0	0		0	0	
République tchèque	10	10	100,0	5	0	0,0
Roumanie	25	15	60,0	35	20	57,1
Royaume-Uni	3 535	1 455	41,2	n. c.	n. c.	n. c.
Slovaquie	50	45	90,0	0	0	
Slovénie	5	5	100,0	0	0	
Suède	1 120	635	56,7	445	115	25,8

Remarques : * Les données sont arrondies au 5 le plus proche ; 0 signifie moins de 3 ; n. c. = non communiqué.

** Le taux de reconnaissance correspond au nombre de décisions positives en premier ressort ou en appel par rapport au nombre total de décisions en 2009. Les décisions positives incluent l'octroi du statut de réfugié, la protection subsidiaire et la protection humanitaire (lorsque les données sont disponibles).

Source : Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), Données extraites le 20 août 2010 ; pour l'Autriche, communication de l'office fédéral d'asile du 21 septembre 2010.

Tableau A2 : Décisions sur les demandes d'asile provenant d'Iraq, 2009*

Pays	Décisions en premier ressort	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %	Décisions finales	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %
Allemagne	8 850	5 750	65,0	875	460	52,6
Autriche	381	291	76,4	42	2	4,8
Belgique	1 180	605	51,3	395	30	7,6
Bulgarie	295	200	67,8	35	10	28,6
Chypre	165	150	90,9	40	5	12,5
Danemark	210	110	52,4	135	60	44,4
Espagne	45	35	77,8	n. c.	n. c.	n. c.
Estonie	0	0		0	0	
Finlande	710	370	52,1	10	10	100,0
France	535	440	82,2	50	20	40,0
Grèce	905	30	3,3	70	15	21,4
Hongrie	55	35	63,6	5	0	0,0
Irlande	n. c.	n. c.	n. c.	115	50	43,5
Italie	450	355	78,8	n. c.	n. c.	n. c.
Lettonie	0	0		0	0	
Lituanie	0	0		0	0	
Luxembourg	60	50	83,3	0	0	
Malte	5	0	0,0	0	0	
Pays-Bas	4 350	1 845	42,4	145	45	31,0
Pologne	30	25	83,3	0	0	
Portugal	0	0		0	0	
République tchèque	5	5	100,0	10	0	0,0
Roumanie	95	80	84,2	70	40	57,1
Royaume-Uni	1 515	290	19,1	n. c.	n. c.	n. c.
Slovaquie	15	10	66,7	0	0	
Slovénie	0	0		0	0	
Suède	4 230	1 000	23,6	5645	520	9,2

Remarques : * Les données sont arrondies au 5 le plus proche ; 0 signifie moins de 3 ; n. c. = non communiqué.

** Le taux de reconnaissance correspond au nombre de décisions positives en premier ressort ou en appel par rapport au nombre total de décisions en 2009. Les décisions positives incluent l'octroi du statut de réfugié, la protection subsidiaire et la protection humanitaire (lorsque les données sont disponibles).

Source : Eurostat, Données extraites le 20 août 2010 ; pour l'Autriche, communication de l'office fédéral d'asile du 21 septembre 2010.

Tableau A3 : Décisions sur les demandes d'asile provenant de Somalie, 2009*

Pays	Décisions en premier ressort	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %	Décisions finales	Nombre de décisions positives	Taux de reconnaissance** %
Allemagne	225	180	80,0	15	10	66,7
Autriche	283	190	67,1	71	29	40,8
Belgique	195	45	23,1	65	10	15,3
Bulgarie	5	5	100,0	0	0	
Chypre	0	0		0	0	
Danemark	35	20	57,1	5	0	0,0
Espagne	55	5	9,1	n. c.	n. c.	n. c.
Estonie	0	0		0	0	
Finlande	965	385	39,9	15	15	100,0
France	130	100	76,9	15	5	33,3
Grèce	135	5	3,7	5	0	0,0
Hongrie	120	115	95,8	0	0	
Irlande	n. c.	n. c.	n. c.	65	10	15,4
Italie	2 540	2 415	95,0	n. c.	n. c.	n. c.
Lettonie	0	0		0	0	
Lituanie	0	0		0	0	
Luxembourg	10	5	50,0	0	0	
Malte	1 570	1 445	92,0	50	0	0,0
Pays-Bas	5 460	3 535	64,7	60	25	41,7
Pologne	10	10	100,0	0	0	
Portugal	5	5	100,0	0	0	
République tchèque	0	0		0	0	
Roumanie	5	5	100,0	10	5	50,0
Royaume-Uni	1 295	625	48,3	n. c.	n. c.	n. c.
Slovaquie	10	10	100,0	0	0	
Slovénie	0	0		0	0	
Suède	5 205	3 530	67,8	1 060	475	44,8

Remarques : * Les données sont arrondies au 5 le plus proche ; 0 signifie moins de 3 ; n. c. = non communiqué.

** Le taux de reconnaissance correspond au nombre de décisions positives en premier ressort ou en appel par rapport au nombre total de décisions en 2009. Les décisions positives incluent l'octroi du statut de réfugié, la protection subsidiaire et la protection humanitaire (lorsque les données sont disponibles).

Source : Eurostat, Données extraites le 20 août 2010 ; pour l'Autriche, communication de l'office fédéral d'asile du 21 septembre 2010.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Accès à des recours efficaces : la perspective des demandeurs d'asile
Rapport thématique

2011 — 43 p. — 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-747-0

doi:10.2811/49796

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA (fra.europa.eu).

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne**

Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

**Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne,
recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

À son article 47, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit à chacun et chacune le droit à un recours effectif. Conformément à l'article 39 de la directive sur les procédures d'asile, le droit de l'Union européenne requiert que les demandeurs d'asile aient le droit de demander une révision de leur décision d'asile devant une juridiction. Sur la base des éléments soulevés lors des entretiens effectués auprès de près de 900 demandeurs et demandeuses d'asile, ce rapport présente les expériences de ces demandeurs d'asile en matière d'introduction d'un recours en cas de décision d'asile négative. Si le rapport recense les bonnes pratiques, il souligne également plusieurs obstacles qui rendent difficile pour les demandeurs d'asile d'avoir accès à des recours effectifs.

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
Schwarzenbergplatz 11
1040 Vienne
Autriche
Tél. +43 (1) 580 30 – 0
Fax +43 (1) 580 30 - 699
E-mail : info@fra.europa.eu
Web : fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
twitter.com/EURightsAgency

