

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE** **C**  
DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES



# Statut des personnes qui se sont vu refuser le statut de réfugié

NOTE





**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES**  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET**  
**AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**

**LIBERTÉS CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES**

**Statut des personnes qui se sont vu refuser le**  
**statut de réfugié et dont le retour**  
**dans leur pays d'origine n'est pas possible**

**NOTE**

**Résumé:**

Cette note entend fournir des informations sur les raisons pour lesquelles un refus d'accorder le statut de réfugié ou une protection internationale ne signifie pas nécessairement le retour de l'intéressé et un changement de son statut vers celui d'étranger expulsable. La note examine les principales raisons expliquant une impossibilité de renvoyer certaines personnes, en particulier les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Elle examine la question du statut juridique des personnes non expulsables et elle formule des recommandations afin d'établir certaines règles et pratiques communes en matière de "procédures post-asile".

Cette note a été demandée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE).

### **AUTEUR**

Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner  
Universität Konstanz  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
78457 Konstanz - Germany

### **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

Jean-Louis Antoine-Grégoire  
Département Thématique : Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

### **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Originale: EN  
Traduction: FR

### **A PROPOS DE L'EDITEUR**

Pour contacter le Département thématique ou souscrire à sa lettre d'information mensuelle voir à l'adresse suivante : [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu).

Manuscrit achevé en février 2010.  
Bruxelles, © Parlement européen, 2010.

Ce document est disponible sur le site internet:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=FR>

### **AVERTISSEMENT**

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction ou la traduction dans un but non-commercial sont autorisées, sous réserve de l'indication de la source, d'une notification préalable et de l'envoi d'une copie à l'éditeur.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2. Raisons majeures rendant le retour des personnes impossible</b>	<b>5</b>
<b>3. Statut juridique des personnes dont on ne peut ordonner le retour</b>	<b>8</b>
<b>4. Les caractéristiques de la "tolérance", du "retour discrétionnaire" ou de la "suspension de l'exécution"</b>	<b>10</b>
<b>5. Besoin de modification?</b>	<b>11</b>

## 1. INTRODUCTION

La présente note -lorsqu'elle mentionne le statut de réfugié- fait référence à la fois au statut de réfugié ainsi qu'au statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Au regard des normes en vigueur, une demande d'asile est une demande présentée à un Etat membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui peut être comprise comme une demande de protection internationale en vertu de la Convention de Genève.<sup>1</sup> Dans les propositions de directives de la Commission relatives à la procédure d'asile (COM (2009) 554/4) et à la qualification (COM (2009) 551) les termes « demande d'asile » sont remplacés par les termes « demande de protection internationale ». Ces termes s'entendent au sens d'une demande de protection présentée à un Etat membre par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la directive qualification et pouvant faire l'objet d'une demande séparée. Les commentaires qui suivent sont donc basés sur le concept de « protection internationale » tel que défini par les propositions de directives de la Commission.

Le refus d'octroyer le statut de réfugié (statut de bénéficiaire de la protection internationale) ne signifie pas nécessairement le retour dans le pays d'origine ni le fait que l'étranger puisse être éloigné, même si habituellement, en vertu du droit national, les décisions finales rejetant une demande d'asile sont suivies d'une obligation de retour. Avant que les autorités n'exécutent réellement une décision de retour d'autres « procédures » peuvent être diligentées. Je qualifierai ces procédures de « procédures post demande d'asile ». On peut ainsi relever :

- Le suivi des demandes d'asile ;
- Les demandes de permis de séjour prévus par la loi (cf. regroupement familial) ;
- Les demandes de permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires ;
- Les demandes de séjour en raison d'un empêchement matériel ou légal au retour ;
- Les demandes de permis accordant une tolérance ou de permis de séjour temporaire fondées sur des programmes prévoyant la suspension des décisions de retour, les recommandations de commissions pour les situations humaines difficiles « hardship commissions », les programmes de régularisation.

Le délai de cette « période intermédiaire » qui précède soit l'éloignement soit le renouvellement du permis de séjour peut être considérablement plus long que la procédure d'asile proprement dite.

Le nombre de personnes qui deviennent des « immigrants » en vertu des ces diverses procédures « ultérieures » est probablement considérablement plus élevé que le nombre de réfugiés accédant à une forme de protection internationale. Pendant « la période intermédiaire » le statut juridique des personnes à qui le statut de réfugié a été refusé est principalement déterminé par le droit national. La directive 2008/115 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a pour but de donner quelques lignes directrices aux fins d'œuvrer à la mise en place d'une politique efficace de retour et d'éloignement. Elle

---

<sup>1</sup> Art. 2 (b) de la Directive Procédure d'Asile

n'impose cependant aucune règle aux les Etats membres s'agissant du statut juridique à accorder aux ressortissants de pays tiers dont les demandes ont été rejetées, de la délivrance de titres légaux ou quasi-légaux de séjour et des droits qui en résultent. La directive comprend toutefois quelques garanties dont le respect doit être assuré quand une décision de retour est prise :

- Les Etats membres doivent tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale ainsi que de l'état de la santé du ressortissant concerné d'un pays tiers (art.5) ;
- Les Etats membres doivent respecter le principe de non-refoulement (art.5) ;
- La décision de retour doit prévoir un délai approprié et prorogeable pour le départ volontaire (art.7) ;
- L'éloignement doit être reporté pour des raisons juridiques ou techniques (art.9) ;
- Des conditions spécifiques doivent être remplies s'agissant du retour et de l'éloignement des mineurs non accompagnés (art.10) ;
- La directive ne prescrit par contre aucune obligation de suspension de la décision de retour.
- En cas de recours introduit à l'encontre d'une décision de retour, le ressortissant concerné doit obtenir un conseil juridique, une représentation juridique et, en cas de besoin, une assistance linguistique (art.13).

La directive ne comprend par ailleurs aucune disposition relative à l'emploi et aux prestations sociales. Le suivi des demandes de protection internationale sont régies quant à elle par la directive procédures (voir également pages 10 et 11 de la présente note).

## **2. RAISONS MAJEURES RENDANT LE RETOUR DES PERSONNES IMPOSSIBLE**

Les raisons qui rendent impossible le retour des demandeurs, dont le statut de réfugié a été refusé, peuvent être légales, politiques ou factuelles. Une autorisation légale ou quasi-légale de résidence est souvent accordée en vertu du droit national ou international. Le refus d'octroyer la protection internationale n'exclut pas nécessairement le droit à la délivrance d'un permis de séjour régulier ou humanitaire, accordé en application d'autres motifs humanitaires, prévus par le droit national et/ou le droit international et dont l'application est imposée ou laissée à la discrétion des Etats membres (ce type de protection est fréquemment qualifié de protection complémentaire). La protection subsidiaire est définie par la directive qualification en vigueur. Aux termes de l'article 15 elle vise « des atteintes graves » comprenant :

- la peine de mort ou l'exécution,
- la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants,
- des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Il est avancé que cette définition ne recouvre pas entièrement la dimension de droit public international de la notion de « protection internationale ». La question est soulevée dans le cadre d'une controverse sur la question de savoir si en dehors de l'article 3 de la CEDH et de l'article 33 de la convention de Genève d'autres dispositions assurent une protection contre le refoulement. Un des arguments concerne, par exemple, le droit à la liberté et à la

sûreté (art.5 de la CEDH) et le droit à un procès équitable (art.6 de la CEDH). La Cour Européenne des Droits de l'Homme a indiqué que dans certaines circonstances un risque sérieux de violations d'autres droits de l'homme, violations en réalité comparables à une violation des droits prévus à l'article 3 de la CEDH, pouvait exiger l'application du droit à la protection contre le refoulement. Des références occasionnelles à d'autres dispositions de la CEDH comme dans l'affaire Soering<sup>2</sup> n'ont pas fait jurisprudence. Par conséquent, la question du contenu précis des protections que recouvre tel ou tel droit de l'homme reconnu par les traités internationaux, telle que par exemple la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant demeure controversée jusqu'à présent.

Outre la polémique sur l'étendue de la portée de la « protection internationale », on s'accorde pour reconnaître que les personnes dont la demande a été rejetée peuvent compter sur des motifs humanitaires et, si certaines conditions sont remplies, sur la délivrance d'un permis de séjour en vertu du droit national comme par exemple un permis aux fins de regroupement familial. C'est le droit national qui édicte la plupart des motifs humanitaires, mais ils peuvent être sensiblement influencés par les exigences du droit public international tel que l'article 8 la CEDH relatif au respect de la vie privée et familiale. Il faut relever que récemment, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a considérablement élargi le concept du respect de la vie privée et familiale prévu par l'article 8. En effet, la Cour a étendu le concept du respect de la vie privée (en dehors de tout lien familial) aux personnes qui prouvent leurs liens étroits avec le pays d'accueil et dont le retour dans le pays d'origine pourrait en conséquence constituer une violation de l'article 8 de la CEDH.

Par ailleurs, il y a peu, la Cour a appliqué sa jurisprudence relative aux implications du droit au respect de la vie privée à des personnes qui n'étaient même pas en possession d'un titre de séjour.<sup>3</sup> La conclusion suivante en est parfois tirée: cette jurisprudence permet à des «étrangers illégaux» et à des demandeurs d'asile déboutés d'entrer dans le champ d'application de l'article 8 de la CEDH à condition qu'ils soient parvenus à s'intégrer dans le pays d'accueil. Cette conclusion repose cependant, sur des raisons juridiques discutables dans la mesure où la Cour statuait sur la situation très particulière de la légalité du séjour de ressortissants d'Etats de l'ex-Union soviétique.

Un rapport du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE)<sup>4</sup> identifie **quatre raisons majeures** pour qu'un Etat accorde sa protection. Ces raisons sont fondées sur des obligations issues du droit international et européen des droits de l'homme. Elles concernent la plupart du temps l'unité familiale, la santé et les droits de l'enfant. Bien souvent les Etats ne déterminent pas avec précision dans quelle mesure un permis de séjour ou une autorisation de résidence « quasi légale » sont accordés conformément aux exigences du droit international, du droit national ou de la politique humanitaire nationale. Une des raisons essentielles pour accorder un permis de séjour ou pour faire preuve de tolérance à l'égard de demandeurs déboutés est la prise en considération de **la protection de la vie privée et de la vie familiale**. Bien souvent les demandeurs d'asile, à qui le statut de réfugié a été refusé, ne peuvent pas être expulsés car ils ont créé des liens familiaux, en particulier s'il y a des enfants jeunes et/ou des personnes dépendantes.<sup>5</sup> Certains pays ont adopté des règles spécifiques relatives à la protection de la vie familiale

---

<sup>2</sup> Jugement du 7.7.1989, EuGRZ 1989, 314, No. 14038/88.

<sup>3</sup> Voyez par exemple : Cour Européenne des Droits de l'Homme du 15.1.2007, No. 60654/00, Sisojeva/Lithuania, No. 90; du 9.10.2003, No. 48321/099, Slivenko/Lithuania.

<sup>4</sup> « Complementary Protection in Europe », Juillet 2009.

<sup>5</sup> Rapport du CERE précité, p. 6.

qui s'appliquent également aux demandeurs d'asile, à qui le statut de réfugié a été refusé.<sup>6</sup> Dans certains autres pays, les notions de « considérations humanitaires » ou de « circonstances exceptionnelles » s'appliquent au regroupement familial.

De manière générale, **les mineurs non accompagnés** bénéficient également d'une certaine protection complémentaire. Le rapport du CERE fait référence aux textes internationaux ou régionaux relatifs aux droits de l'homme qui imposent des obligations aux Etats membres en matière de traitement des enfants. Ces obligations peuvent conduire à accorder aux enfants un droit au séjour malgré le rejet d'une demande d'asile<sup>7</sup>. Certains Etats membres ont pris des mesures pour accorder des permis de séjour humanitaires « en cas de situations particulièrement difficiles » (La Suède par exemple). Selon la législation britannique, les enfants qui ne peuvent prétendre à la protection internationale devraient se voir accorder le droit à un retour discrétionnaire si les conditions d'accueil dans leur pays d'origine ne sont pas satisfaisantes<sup>8</sup>. De même, la législation danoise permet la protection des mineurs non accompagnés dans le cas où le retour dans leur pays d'origine les exposerait à une « situation critique ».

Une autre catégorie concerne les **personnes souffrant d'une maladie grave**. Dans certaines circonstances ces personnes peuvent être protégées par l'article 3 de la CEDH. La plupart des Etats membres de l'UE n'ont pas de dispositions particulières relatives aux raisons médicales ou de santé. Ils se réfèrent généralement à des dispositions discrétionnaires pour faire preuve de tolérance. Au Royaume-Uni, les instructions officielles du Ministère de l'Intérieur incluent « des conditions médicales sérieuses » pour accorder un droit au retour discrétionnaire. En Allemagne, les raisons de santé donnent habituellement lieu à une tolérance sur base d'une disposition générale qui prescrit la suspension du retour « en application du droit international, pour des raisons humanitaires ou afin de sauvegarder les intérêts politiques de la République Fédérale d'Allemagne »<sup>9</sup>.

C'est aussi en application de ces dispositions générales, qui accordent à l'administration un large pouvoir discrétionnaire, que des demandeurs d'asile déboutés ne sont pas éloignés. Ainsi, les Etats membres appliquent souvent des dispositions générales qui permettent de suspendre le retour en raison de la situation dans le pays d'origine ou en fonction de circonstances particulières liées à la personne du demandeur - mauvaises conditions de vie dans le pays d'origine, personnes victimes du trafic des êtres humains, personnes fuyant des désastres environnementaux (Finlande) - ou encore à d'autres raisons rendant le retour impossible ou inacceptable.

D'autres personnes bénéficient d'une protection dans le cadre de programmes politiques d'admission pour raisons de politique interne ou motifs humanitaires. En vertu de règles ou de pratiques administratives ces personnes, dont la demande de protection internationale a été rejetée, reçoivent un permis de séjour provisoire, sous une forme ou sous une autre, ou bénéficient d'une protection qui entraîne une suspension de la décision de retour pour des raisons de politique interne ou des motifs humanitaires. De tels programmes ont été mis en place dans plusieurs Etats membres, par exemple pour les réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Ces programmes restent parfois en vigueur un certain temps afin de satisfaire aux besoins particuliers de certains demandeurs d'asile déboutés pour lesquels on considère qu'il est raisonnable de leur accorder davantage de protection afin de leur éviter un retour en raison

---

<sup>6</sup> Rapport du CERE précité, p. 6.

<sup>7</sup> Rapport du CERE précité, p. 7; voyez également: MacAdam, « Complementary Protection » in *International Refugee Law 2007*, p. 177.

<sup>8</sup> Rapport du CERE précité, No. 2.1.4

<sup>9</sup> Cf. Sec. 60 de la loi allemande sur la résidence de 2004.

de conditions de vie particulièrement difficiles dans leur pays d'origine ou compte tenu de l'absurdité d'un retour forcé après une procédure d'asile longue et une bonne intégration dans le pays d'accueil. Certains Etats membres ont également adopté des programmes de régularisation basés principalement sur la durée du temps passé dans le pays d'accueil et certaines autres exigences telles qu'un emploi régulier et l'absence de poursuites judiciaires<sup>10</sup>.

En plus des raisons légales reposant sur le droit national ou international il y a de nombreuses **raisons ou circonstances de fait** pour lesquelles on ne peut ordonner le retour des personnes qui se sont vu refuser la protection internationale. On peut ainsi identifier les situations suivantes : personnes à qui le pays de destination refuse le statut de national, personnes qui ne possèdent pas de document de voyage et/ou de document prouvant leur identité, circonstances particulières empêchant le retour, absence de moyens de transport ou de structure d'accueil lors de l'arrivée dans le pays d'origine.

### **3. STATUT JURIDIQUE DES PERSONNES DONT ON NE PEUT ORDONNER LE RETOUR**

Les dispositifs législatifs des Etats membres de l'UE ne décrivent pas clairement les personnes appartenant aux catégories identifiées ci avant. Dans les différents Etats membres les raisons qui permettent d'accorder une protection peuvent être identiques mais résulter de dispositions légales diverses et engendrer différents types de protection : permis de séjour, suspension de l'exécution de la décision de retour, tolérance de fait etc. S'agissant du statut juridique conféré on peut identifier les statuts suivants:

1. Permis de séjour régulier ou humanitaire, provisoire ou permanent ;
2. « Tolérance » ou « Retour discrétionnaire » (Royaume-Uni) ou « Suspension de l'exécution de la décision de retour » ;
3. Tolérance de fait s'étendant de la non-exécution d'une décision de retour à la mise en place d'une réelle politique de tolérance envers les étrangers illégaux, parfois mise en œuvre parallèlement à un programme de régularisation ou à d'autres types de programmes d'admission annoncés.

Ces trois catégories présentent quelques points communs. Tout d'abord, elles sont - à quelques exceptions près - principalement régies par des lois nationales et par des instructions administratives nationales. L'adoption de ces cadres nationaux peut cependant avoir été influencée par des dispositions du droit international tel que l'article 8 de la CEDH. Toutefois, même lorsque le droit international influence les Etats membres il n'y a en général aucune exigence précise quant aux conditions qui doivent être remplies pour obtenir un certain type de statut « alternatif » de résident. De plus, le statut de résident est généralement précaire. Fréquemment aucun droit d'accès aux prestations sociales ou à l'emploi n'est accordé, ou seulement un droit d'accès limité, à moins qu'un permis de séjour régulier ne soit délivré, par exemple au titre du regroupement familial. Dans la pratique, lorsque le retour s'avère impossible pour une période indéterminée, l'accès à certaines prestations sociales et au marché du travail peut être permis, à divers degrés tout au moins.

---

<sup>10</sup> Voyez Philippe De Bruycker, "Regularization of Illegal Immigrants in the European Union", Bruxelles 2000.

Déterminer si une personne appartient ou non à l'une des trois catégories mentionnées dépend fréquemment des raisons pour lesquelles le retour forcé et/ou le retour volontaire est/sont impossibles (les deux cas ne sont pas identiques puisqu'il peut être impossible de mettre à exécution l'obligation de retour lorsqu'une personne refuse de signer une déclaration de départ volontaire du pays de résidence alors que le retour volontaire dans le pays d'origine est possible). Ainsi, la législation de nombreux Etats membres, comme par exemple la législation allemande sur les permis de séjour humanitaires distingue, en ce qui concerne l'accès aux titres de résidence de la catégorie 1, selon qu'une personne peut être jugée responsable ou non de l'impossibilité du retour. Une forte résistance, la destruction des documents de voyage et le manque de coopération excluront généralement la délivrance d'un permis de séjour même si le retour est impossible pour des raisons de fait ou de droit.

Deux questions se posent:

La question de savoir dans quelle mesure les personnes qui se sont vu refuser la protection internationale peuvent avoir accès à des procédures administratives et judiciaires aux fins d'obtenir la délivrance d'un permis de séjour humanitaire ou aux fins de se voir reconnaître le « droit à une tolérance » (indépendamment d'un droit reconnu par la législation nationale) et quelles sont les conséquences juridiques de telles procédures (droit de rester sur le territoire pendant la durée desdites procédures; effet suspensif des recours etc...)

Ces deux questions relèvent en principe du droit national soumis à des principes tel que le droit à la protection juridictionnelle effective dans le cas où une violation des droits fondamentaux est invoquée etc. Certains Etats membres tentent de ne pas appliquer la législation nationale sur l'immigration, en particulier, en empêchant l'accès aux permis de séjour réguliers à moins qu'une demande ne soit déposée à l'étranger ; d'autres Etats membres de l'UE acceptent le « passage » (ou le « glissement ») du statut de réfugié débouté à l'accès aux procédures régulières d'immigration sous certaines conditions (en particulier le regroupement familial qui aura lieu après que la procédure de demande d'asile soit arrivée à son terme). En ce qui concerne les relations familiales, notamment le mariage d'un demandeur d'asile débouté avec un citoyen d'un Etat membre, donne droit à la délivrance d'un titre de séjour régulier. Ce droit est garanti par le droit européen en application de la jurisprudence *Metock* de la Cour européenne<sup>11</sup>.

Les demandeurs peuvent également recourir à des demandes de protection internationale ultérieures, basées sur de nouveaux éléments ou de nouvelles données. Aux termes de la directive procédure d'asile, un Etat membre doit examiner une demande ultérieure selon une procédure spécifique pour autant que la demande antérieure ait été retirée ou non poursuivie ou qu'une décision finale sur la demande antérieure ait été prononcée. Dans ce cas, un examen préliminaire a lieu. Il vise à vérifier si de nouveaux éléments ou de nouvelles données se rapportant à l'examen visant à déterminer si la personne remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection internationale, sont apparus ou ont été présentés par le demandeur. Si des éléments ou des faits nouveaux apparaissent et augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié (ou s'il existe d'autres raisons justifiant la réouverture de la procédure), une nouvelle procédure de demande d'asile est diligentée. Le demandeur d'asile retrouve dans ce cas son statut précédent de demandeur d'une protection internationale. Tandis que précédemment la directive ne contenait pas de règle sur l'effet des demandes de protection internationale

---

<sup>11</sup> Jugement du 25.7.2008, affaire C-127/08.

ultérieures, l'Art.35 (8) de la proposition de directive procédure de la Commission (COM (2009) 554/4) prévoit qu'en cas de décision finale déclarant une demande ultérieure irrecevable ou infondée l'Etat membre peut faire une exception « au droit du demandeur de rester sur le territoire à condition que l'autorité responsable de la détermination se soit assurée que la décision de retour n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect ».

L'autre alternative pour les demandeurs est de recourir aux dispositions du droit national prévoyant une protection humanitaire plus large que la protection internationale prévue par la directive qualification. Parfois, l'application de ces dispositions humanitaires additionnelles est examinée au cours d'une procédure d'asile unique, parfois elle est sujette à des procédures administrative et judiciaire séparées et consécutives. Quelquefois, de telles dispositions n'ouvrent aucun droit et le bénéfice de leur application n'est accordé que selon des critères (politiques) exclusivement discrétionnaires. Ainsi, par exemple la loi allemande prévoit que « par voie de dérogation aux préalables requis pour la délivrance et l'extension des titres de séjour », les Länders peuvent, à la demande d'une commission d'indigence ordonner la délivrance d'un permis de séjour à un étranger qui est obligé de quitter le territoire fédéral sans possibilité de recours.

#### **4. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA « TOLÉRANCE », DU «RETOUR DISCRÉTIONNAIRE » OU DE LA « SUSPENSION DE L'EXÉCUTION »**

La caractéristique commune à ce type de statuts est l'absence de droit à la délivrance d'un permis de séjour en vertu du droit national alors même que l'exécution d'une décision de retour est exclue par la loi pendant une période déterminée, habituellement pendant une période limitée à quelques mois (tolérance). La période de tolérance peut être renouvelée et durer parfois plusieurs années. Le statut obtenu est qualifié de « quasi-légal » ce qui signifie :

- que l'obligation de retour en raison de l'absence d'un permis de séjour demeure,
- que des sanctions pour séjour illégal sont exclues,
- que l'exécution de la décision de retour est suspendue,
- qu'en règle générale, la résidence de fait sur le territoire d'un Etat membre ne sera pas considérée comme « légale » pour d'autres fins (naturalisation etc.).

Au Royaume-Uni **le retour discrétionnaire** donne un statut juridique quelque peu différent. Il s'applique à une personne qui ne peut prétendre à la protection internationale ou humanitaire, mais dont le retour forcé ou volontaire n'est pas possible sans atteinte aux droits protégés. Quelque peu différent de la « tolérance » allemande le retour discrétionnaire accorde un droit de résidence marqué par une certaine précarité en termes de durée puisque ce droit ne peut être accordé que pour une période allant de six mois à trois ans. Il peut même être d'une durée plus courte si les circonstances qui l'ont justifié viennent à disparaître.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Voyez le rapport précité du CERE: « Complementary Protection in Europe », Juillet 2009.

## 5. BESOIN DE MODIFICATION?

Les propositions de la Commission sont basées sur l'idée qu'une meilleure harmonisation des règles relatives à la procédure d'asile et aux normes qui prévalent pour la reconnaissance du statut de réfugié, contribuera sensiblement à empêcher les mouvements irréguliers et les facteurs d'attraction qui conduisent à l'immigration illégale. En l'absence de données fiables il ne peut être assuré que ces propositions auront l'effet escompté. On peut se demander si la mise en place de procédures d'asile communes ainsi que la limitation des options laissées aux Etats membres entraîneront automatiquement une plus grande efficacité quant au retour des personnes qui ne peuvent prétendre à la protection internationale. L'écart entre le nombre de personnes qui se voient refuser le statut de la protection internationale et le nombre de personnes qui retournent volontairement dans leur pays d'origine ou qui font l'objet d'une mesure d'éloignement forcée indique qu'avec l'accélération de la procédure d'asile le problème peut ne pas être résolu. En réalité, le problème se déplacera plutôt vers les « procédures post procédure d'asile ». L'accélération de la procédure d'asile proprement dite (la Commission pense elle-même que la durée moyenne de la procédure doit être de six mois) pourrait d'ailleurs ne pas être la véritable question. La diversité des procédures « complémentaires » et les chances de se voir accorder un permis de séjour humanitaire, de bénéficier d'une tolérance ou d'une résidence quasi-légale peuvent jouer un rôle d'attraction sensiblement plus important que cela n'est généralement reconnu dans les débats officiels.

En outre, il se pourrait qu'il y ait un vide juridique dans le dispositif de l'UE en ce qui concerne le statut des demandeurs déboutés qui ne peuvent être éloignés si ces personnes constituent de fait une partie significative de la population des réfugiés de l'UE en termes de durée de séjour, d'importance économique et d'intégration.

Par conséquent, afin de faire face, au niveau de l'UE, à la période intermédiaire entre une procédure d'asile commune et l'exécution des décisions de retour avec tous les problèmes qui en résultent quant aux relations avec les pays d'origine, des efforts devraient être entrepris pour établir quelques règles communes concernant les « procédures post procédure d'asile », et les motifs permettant d'accorder un statut ainsi que les droits attachés à ce statut. Ceci ne signifie pas nécessairement un élargissement du concept de la protection internationale. Cela ne devrait pas non plus compromettre l'application efficace du principe selon lequel les ressortissants de pays tiers à qui on a refusé la protection internationale devraient de préférence retourner volontairement dans leurs pays d'origine ou être contraints à un retour forcé.

D'une part, les Etats membres doivent garder une flexibilité et un pouvoir politique discrétionnaire en ce qui concerne la délivrance des permis de séjour humanitaires ou les droits de résidence quasi-légaux. D'autre part, il est évident que la diversité des instruments juridiques et des pratiques existantes peut s'avérer être un facteur attractif plus important que la procédure d'asile proprement dite. En bref, l'espoir de s'en tirer tant bien que mal dans un système hautement complexe, peut s'avérer plus important pour le ressortissant de pays tiers si la durée de son séjour est suffisamment longue pour amortir la somme dépensée pour son entrée illégale que s'il bénéficie de règles spécifiques en matière de procédures accélérées, d'aide légale etc.

Actuellement, aucune donnée exacte n'est disponible à ma connaissance quant :

- au nombre et à la durée des « procédures post procédure d'asile »,
- aux motifs pour lesquels on accorde un titre de séjour humanitaire ou non, une suspension de l'exécution d'une décision de retour, le bénéfice de la tolérance etc.

Pour identifier le problème et évaluer la valeur ajoutée potentielle d'une harmonisation il serait nécessaire d'avoir des données plus précises.

Il convient de noter qu'une procédure d'asile unique et obligatoire ne résoudra pas le problème dans la mesure où le concept d'une procédure unique ne concernera que la protection internationale alors que les autres motifs de protection qui peuvent être pris en compte relèvent du seul droit national.

Des efforts d'harmonisation et une coopération accrue en vue de développer des pratiques communes (par le biais du Bureau européen d'appui en matière d'asile) pourraient être envisagée dans les domaines suivants :

- Détermination des règles sur base desquelles les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent pas être éloignés, devraient recevoir un statut provisoire ;
- Limitation du droit des Etats membres d'accorder « à tout moment » un permis de séjour autonome ou toute autre autorisation aux étrangers illégaux pour des motifs humanitaires, motifs de compassion ou d'autres raisons (cf. directive retour de article 6, § 4) ;
- Détermination des conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile déboutés peuvent accéder aux procédures « régulières » d'octroi d'un permis de séjour ;
- Harmonisation de l'accès à l'emploi et aux prestations sociales.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C** DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

### Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

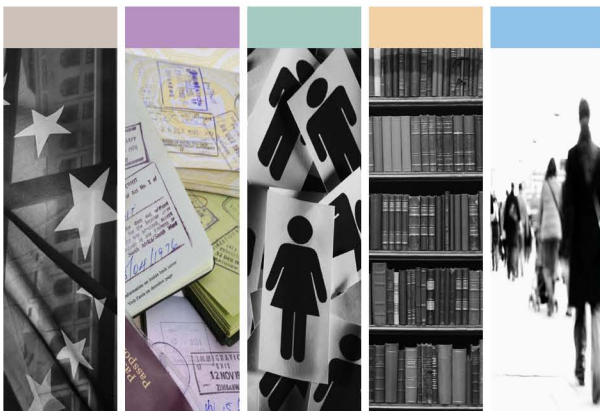
### Domaines

- Affaires constitutionnelles
- Liberté, sécurité et justice
- Égalité des genres
- Affaires juridiques et parlementaires
- Pétitions

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.



ISBN