

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans l'affaire 735/2017/MDC relative à la participation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) au processus décisionnel concernant la recevabilité des demandes de protection internationale présentées dans les points d'accès grecs, en particulier les lacunes dans les entretiens sur la recevabilité

Décision

Affaire 735/2017/MDC - **Ouvert le** 13/07/2017 - **Décision le** 05/07/2018 - **Institution concernée** Bureau européen d'appui en matière d'asile (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

La plainte dans cette affaire a été déposée par l'ONG allemande European Center for Constitutional and Human Rights. Elle fait valoir que i) le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) agit en dehors de son mandat en vertu du droit de l'Union en se prononçant effectivement sur la recevabilité des demandes de protection internationale introduites par des migrants dans le cadre des «entretiens d'admissibilité» qu'il mène dans les «hotspots» [1] sur les îles grecques; et ii) lorsqu'il mène de tels entretiens, l'EASO ne respecte pas les dispositions relatives au «droit d'être entendu» de la charte des droits fondamentaux (article 41), ni les propres lignes directrices de l'EASO.

L'Ombudsman a enquêté sur ces allégations. La Médiatrice reconnaît que cette plainte soulève de réelles préoccupations quant à l'étendue de la participation du personnel de l'EASO à l'évaluation des demandes d'asile dans les centres d'accueil et d'enregistrement grecs et quant à la qualité et à l'équité procédurale de la conduite des entretiens sur la recevabilité. Néanmoins, pour les raisons exposées dans la décision, la Médiatrice a décidé que la poursuite de l'enquête sur les questions soulevées dans la plainte n'était pas justifiée et a donc clos l'enquête. La principale raison de la décision du Médiateur est que la responsabilité des décisions relatives aux demandes d'asile individuelles incombe aux autorités grecques.



Contexte de la plainte

1. En mars 2017, le Centre européen pour les droits constitutionnels et les droits de l'homme (CEDH, ci-après le «plaignant»), une ONG allemande, a contacté le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), faisant part de ses préoccupations quant à la participation de l'EASO aux entretiens sur la recevabilité des demandeurs de protection internationale dans les «hotspots» en Grèce, depuis l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie [2].

2. Tous les migrants arrivant dans les îles grecques via la Turquie peuvent demander l'asile. Le service d'asile grec (ci-après le «GAS») est chargé d'évaluer la recevabilité de leurs demandes. Le GAS est assisté par l'EASO. Le plan d'exploitation des points d'accès de l'EASO en Grèce, signé entre l'EASO et les autorités grecques (amendement 2) le 1er avril 2016, prévoit que l'EASO mène des entretiens sur la recevabilité, recommande des décisions et informe les demandeurs.

3. **Conformément** à l'article 2, paragraphe 6, du règlement (UE) no 439/2010 instituant l'EASO [3] (ci-après le «règlement fondateur de l'EASO»), «[l'EASO] *n'a aucun pouvoir en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile sur les demandes individuelles de protection internationale*» [4]. En outre, l'article 10 du règlement fondateur de l'EASO dispose :

«À la demande des États membres concernés, le Bureau d'appui coordonne les actions visant à soutenir les États membres soumis à une pression particulière sur leurs régimes d'asile et d'accueil, y compris en coordonnant:

a) des actions visant à aider les États membres soumis à des pressions particulières à faciliter une première analyse des demandes d'asile en cours d'examen par les autorités nationales compétentes; [...]» [5] .

4. Dans sa lettre à l'EASO, le plaignant a sollicité l'avis de l'EASO sur deux questions en particulier. Premièrement, le plaignant a fait valoir que l'implication de l'EASO dans le processus décisionnel relatif aux demandes d'asile dépassait ses compétences légales en vertu du droit de l'Union. Deuxièmement, le plaignant a estimé que, lorsqu'il menait des entretiens dans les hotspots des îles grecques, en vue de déterminer la recevabilité des demandes de protection internationale, l'EASO ne procédait pas à une audition individuelle équitable et appropriée sur la recevabilité des demandes d'asile.

5. En avril 2017, l'EASO a répondu au plaignant. Elle a nié sa participation au processus décisionnel relatif aux demandes d'asile. L'EASO a déclaré mener des entretiens et «préparer des avis» [6], comme il est légalement autorisé à le faire, sur la base *i)* du plan opérationnel spécial signé, à la demande de la Grèce, entre la Grèce et l'EASO, *ii)* des procédures opérationnelles standard élaborées conjointement par le GAS et l'EASO, et *iii)* du droit grec.



6. En outre, l'EASO a fait valoir qu'il avait pris les mesures suivantes pour « *soutenir la qualité* » des entretiens : *i)* les experts compétents sont sélectionnés; *ii)* ils bénéficient d'un accompagnement et d'une formation dispensés par l'EASO; *iii)* ils sont supervisés par des chefs d'équipe « *ayant plus d'expérience* » ; et *iv)* en août 2016, l'EASO a commencé à mettre en œuvre un processus d'examen de la qualité englobant un échantillon d'entretiens, et les avis et les enseignements tirés sont pris en compte dans la note d'orientation. Enfin, l'EASO a indiqué qu'il déployait des experts en vulnérabilité dans les points d'accès. Les experts chargés des entretiens doivent renvoyer le cas à un expert en vulnérabilité si une vulnérabilité est détectée au cours d'un entretien.

7. Le plaignant n'étant pas satisfait de la réponse de l'EASO, il a déposé une plainte auprès du Médiateur.

L'enquête

8. Le Médiateur a ouvert une enquête sur les aspects suivants de la plainte:

1) l'EASO agit en dehors de son mandat en vertu du droit de l'Union en se prononçant effectivement sur la recevabilité des demandes de protection internationale dans le cadre des «entretiens sur la recevabilité» qu'il mène;

2) Lorsqu'il mène des entretiens dans les hotspots des îles grecques, l'EASO ne respecte pas les dispositions relatives au «droit d'être entendu» de la charte des droits fondamentaux (article 41), ni les propres lignes directrices de l'EASO (lignes directrices de l'EASO) [7] .

La Médiatrice a demandé à l'EASO de lui envoyer une copie des *observations finales des 19 entretiens* sur lesquels la plainte était fondée, ainsi que des transcriptions de tous les entretiens sur la recevabilité menés en mai 2017 et de leurs *observations finales* [8] .

9. Au cours de l'enquête, la Médiatrice a reçu la réponse de l'EASO à la plainte et, par la suite, les observations du plaignant en réponse à la réponse de l'EASO.

Participation de l'EASO aux entretiens sur la recevabilité des demandeurs de protection internationale

Arguments présentés au Médiateur

10. Le plaignant a fait valoir qu'en vertu du droit de l'Union applicable [9], ce sont les États membres de l'Union, et non l'EASO, qui ont le pouvoir de décider de la recevabilité des demandes de protection internationale. Toutefois, le plaignant a allégué que, dans la pratique, l'EASO décide de la recevabilité des demandes dans le cadre des «entretiens d'admissibilité»



qu'il mène en Grèce. Selon le plaignant, les *observations finales de l'EASO, rédigées à l'issue des entretiens sur la recevabilité, ressemblent à des décisions plutôt qu'à des recommandations adressées* à l'autorité responsable. En outre, étant donné qu'aucun représentant de l'autorité grecque compétente en matière d'asile n'est présent lors des entretiens et que les transcriptions des entretiens *n'existent qu'en anglais, les observations finales* semblent avoir une plus grande importance que ce qui était envisagé dans les dispositions applicables (telles que le «plan d'exploitation des points d'accès de l'EASO en Grèce», amendement 2).

11. Le plaignant a fait valoir que l'EASO devrait suspendre sa participation, comme décrit ci-dessus, aux entretiens sur la recevabilité.

12. Dans sa réponse, l'EASO a exposé le cadre juridique applicable [10]. Elle a ensuite répondu aux points soulevés dans la plainte. L'EASO a déclaré que le soutien que son personnel apporte au GAS n'inclut pas l'exécution de tâches liées à l'exercice de l'autorité publique. Par conséquent, son personnel n'est pas habilité à se prononcer sur la recevabilité des demandes individuelles [11]. La prise de décision est effectuée exclusivement par GAS.

13. L'EASO a précisé qu'il avait élaboré, conjointement avec le GAS, les procédures opérationnelles normalisées (PON) [12] et des modèles pour la transcription des entretiens et pour l'avis de l'expert de l'EASO. Selon l'EASO, ces documents déterminent les paramètres du soutien apporté par les experts de l'EASO, y compris dans l'évaluation de la recevabilité des demandes de protection internationale. L'EASO a justifié l'absence de représentants du GAS lors des entretiens en faisant référence à des « gains d'efficacité en termes de temps et d'efforts ». Elle a ajouté que GAS n'a jamais indiqué que le fait que la transcription de l'entretien et l'avis élaborés par les experts de l'EASO soient rédigés en anglais constituait un obstacle à la prise de décisions sur la recevabilité.

14. Selon l'EASO, l'avis motivé (non contraignant) de l'expert de l'EASO expose les facteurs pertinents à l'appui du décideur du GAS. Il comprend des sections similaires à celles attendues d'une décision écrite afin de garantir que *i)* des informations suffisantes ont été collectées pour aider GAS à prendre une décision justifiée, et *ii)* l'avis de l'expert de l'EASO est suffisamment motivé. L'EASO ajoute que, depuis que le plaignant a effectué son analyse, les modèles d'avis et d'entretiens ont été continuellement améliorés.

15. En ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité, l'EASO a déclaré que les experts reçoivent des orientations sur les questions qu'ils doivent examiner lors de l'entretien en ce qui concerne une vulnérabilité potentielle (des considérations de vulnérabilité peuvent être suscitées par des questions spécifiques adressées au demandeur, des allégations du demandeur ou des observations de l'expert). Elle a également fait référence à la « *note d'orientation sur la vulnérabilité à l'intention des experts de l'EASO* » et au soutien fourni par les experts de l'EASO en matière de vulnérabilité déployés sur le terrain. L'EASO ajoute que, conformément au modèle d'avis révisé, l'expert de l'EASO devrait fournir des détails pertinents dans tous les cas où la vulnérabilité a été examinée, y compris lorsque l'affaire n'a pas été renvoyée à un expert en vulnérabilité.



16. L'EASO a déclaré que, conformément à la section 5.3.1 des PON, un expert en vulnérabilité est consulté « *dès qu'un indicateur ou une allégation de vulnérabilité apparaît* ».

17. L'EASO a également déclaré que, conformément à la section 6 des PON, « *la liaison [du service de l'asile] avec l'EASO, compte tenu de la transcription de l'entretien, de l'avis de l'intervieweur/agent intérimaire de l'EASO, de tous les documents soumis et des informations disponibles, rend la décision* ». En outre, l'EASO a fait valoir que les PON contiennent des règles claires sur la procédure qui s'applique dans tous les cas où le décideur du GAS n'est pas d'accord avec l'avis de l'expert de l'EASO. Cela inclut la possibilité de mener des entretiens supplémentaires ou de rendre une décision qui diffère de l'avis des experts de l'EASO.

18. L'EASO a insisté sur le fait qu'en aidant le GAS à examiner la recevabilité d'une demande ou l'évaluation des besoins de protection d'un demandeur, les experts de l'EASO apportent un soutien technique et opérationnel au GAS. Ce soutien se limite à fournir un avis qui pourrait faciliter l'analyse de la demande d'asile en cours d'examen, comme le prévoit l'article 10 du règlement fondateur de l'EASO, mais qui n'est pas contraignant pour GAS, puisque la décision d'accorder ou de refuser une protection internationale relève de la seule autorité de l'État membre.

19. En réponse aux questions de la Médiatrice, l'EASO a déclaré qu'au cours de la période allant du 1er janvier 2017 au 4 août 2017, il avait déployé 31 experts en vulnérabilité dans les hotspots en Grèce (et un total de 300 experts pour mener des entretiens en matière d'asile). Il a ajouté que les experts en vulnérabilité sont nommés par les États membres. Le *programme* professionnel des candidats et, en particulier, la formation professionnelle pertinente et l'expérience professionnelle antérieure liée à l'identification, à la détection et à l'orientation des personnes appartenant à des groupes vulnérables sont soigneusement examinés. Les experts en vulnérabilité déployés sont des agents chargés des dossiers d'immigration ou d'asile qui ont accompli des tâches similaires dans leur administration nationale [13].

20. En ce qui concerne le «processus d'examen de la qualité», l'EASO a indiqué qu'il n'existait pas de critères spécifiques pour la sélection des dossiers, mais qu'il sélectionnait des dossiers soulevant des questions différentes et provenant d'au moins deux ou trois points d'accès. L'EASO indique que certaines des lacunes recensées concernent l'application de différentes normes par les experts nationaux et que ces lacunes ont été comblées au moyen de formations, d'un examen de la qualité et d'orientations.

21. Enfin, en ce qui concerne la formation que les experts reçoivent avant de commencer à mener des entretiens, l'EASO souligne que les experts déployés reçoivent régulièrement une formation opérationnelle et que chaque session de formation dure deux jours et demi [14].

22. Dans ses observations sur la réponse de l'EASO [15], le plaignant a indiqué que, pour les demandeurs soumis à la procédure de recevabilité, cette procédure est la condition préalable à l'accès à la procédure d'asile grecque (c'est-à-dire à l'examen au fond de leur demande) [16]. Une décision d'irrecevabilité motivera le retour d'un demandeur en Turquie. En résumé, le plaignant a fait valoir que l'EASO «semble mal comprendre à la fois son mandat limité en vertu



du droit de l'Union et la portée de [la] plainte».

23. Le plaignant a fait valoir que le déploiement et les actions de l'EASO dans les hotspots grecs, ainsi que sa participation à la réalisation des entretiens sur la recevabilité, ne relèvent pas du champ d'application et du cadre du règlement fondateur de l'EASO [17], pour les raisons suivantes.

24. Le plaignant a fait valoir que la portée limitée du mandat de l'EASO en vertu du droit de l'Union exclut expressément sa participation au traitement conjoint des demandes d'asile dans les hotspots grecs. En menant des entretiens sur la recevabilité, l'EASO exerce, à tout le moins, une influence significative et un pouvoir indirect sur une décision qui devrait être prise par les autorités grecques. Cela viole expressément l'article 2, paragraphe 6, du règlement fondateur de l'EASO [18]. En outre, le plaignant a fait valoir que le cadre juridique ne prévoit aucune forme de participation directe de l'EASO en tant qu'autorité unique responsable d'une étape cruciale d'une demande d'asile: l'entretien [19]. De l'avis du plaignant, l'EASO dépasse les limites légales expressément définies dans son règlement fondateur [20].

25. Selon le plaignant, les procédures décrites dans les PON (sur la manière dont l'EASO devrait mener l'entretien, compléter la transcription de l'entretien, examiner les raisons d'éventuelles dérogations aux procédures à la frontière et rédiger un avis sur la recevabilité de la demande) montrent clairement dans quelle mesure les enquêteurs de l'EASO, par leur conduite d'entretiens sur la recevabilité, influencent les décisions prises. Le plaignant a observé, à partir d'une analyse du modèle de transcription d'entretien, que bon nombre des questions de suivi potentielles sont des clauses «si», ce qui signifie qu'elles ne seront posées que si l'intervieweur de l'EASO le décide, sur la base d'une évaluation de la réponse précédente à la question précédente. Dans le modèle, il est également mentionné que l'enquêteur de l'EASO doit ajuster les questions en fonction des réponses du demandeur. L'enquêteur de l'EASO enregistre les réponses du demandeur dans la transcription, qui tend à être le seul enregistrement de l'entretien à fournir au GAS.

26. Le plaignant a déclaré que, dans l'avis rédigé par l'expert de l'EASO, dont les principaux éléments sont décrits dans le modèle de remarques finales, l'enquêteur de l'EASO fournit une recommandation motivée quant à l'applicabilité du concept de «pays tiers sûr» ou de «premier pays d'asile» [21]. Selon le plaignant, l'EASO a reconnu son influence sur les décisions du GAS lorsqu'il a déclaré, dans sa réponse au Médiateur, que *«le modèle d'avis continue d'inclure les éléments pertinents d'une décision».*

27. Le plaignant a mis l'accent sur le pouvoir décisionnel (au moins indirect) de l'EASO lors des évaluations de la vulnérabilité [22]. Elle a indiqué que, malgré l'importance de ces évaluations (puisque la reconnaissance de la vulnérabilité conduit à une exemption de la procédure à la frontière), l'exploration de la vulnérabilité n'est pas une partie obligatoire de la procédure de recevabilité, mais dépend de l'évaluation effectuée par l'enquêteur de l'EASO. Les procédures opérationnelles normalisées prévoient simplement que si, au cours de l'entretien, l'enquêteur constate qu'il est «raisonnablement possible» [23] que le demandeur soit une personne vulnérable, il doit poser des questions relatives à la vulnérabilité, interrompre l'entretien et



remplir le rapport correspondant.

28. Selon le plaignant, le caractère facultatif des évaluations de la vulnérabilité est confirmé par les transcriptions des entretiens. Initialement, les modèles n'incluaient aucune instruction sur la vulnérabilité. Les modèles ultérieurs indiquent que les questions sur la vulnérabilité ne doivent être posées que «le cas échéant». Les modèles donnent également instruction aux enquêteurs de l'EASO d'appliquer le test de vulnérabilité «raisonnablement possible» afin de décider s'il y a lieu de renvoyer l'affaire à un expert de l'EASO en matière de vulnérabilité. Selon le plaignant, la décision de l'enquêteur de ne pas procéder à une saisine équivaut à une prise de décision, en ce qu'elle implique une décision négative implicite sur la vulnérabilité.

29. Le plaignant a déclaré qu'en cas de vulnérabilité potentielle, la procédure standard est qu'une consultation interne a lieu entre l'enquêteur de l'EASO et l'expert de l'EASO en matière de vulnérabilité. Toutefois, les premières versions des PON (y compris celles de juillet 2016) ne contenaient aucune indication précise sur la manière dont la consultation interne devait avoir lieu. Les SOP récentes contiennent des lignes directrices plus précises qui décrivent le scénario dans lequel un renvoi est effectué. Toutefois, selon le plaignant, *«il semble qu'aucune saisine ne sera effectuée si l'intervieweur de l'EASO ne confirme pas qu'il existe suffisamment d'informations sur la vulnérabilité. Cela équivaut à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire pour exclure la vulnérabilité à ce stade.»*

30. Fondamentalement, selon le plaignant, l'expert en vulnérabilité de l'EASO (qui, selon le plaignant, ne mène pas, dans la plupart des cas, d'entretien personnel, mais tire une conclusion sur la base du dossier du demandeur) décide s'il y a lieu de tirer une conclusion positive ou négative sur la vulnérabilité à la suite de l'évaluation de la vulnérabilité. Les modes opératoires normalisés indiquent qu'«[e]n l'espèce, le requérant n'est pas jugé vulnérable, l'affaire est renvoyée» à l'expert de l'EASO et l'entretien se déroule en conséquence. Le plaignant a fait valoir que les PON n'exigent pas, dans le cas d'une constatation négative, que l'annexe II (le rapport sur l'évaluation de la vulnérabilité), qui contient les raisons de cette conclusion, soit incluse dans le dossier du demandeur (contrairement aux instructions dans le cas d'une constatation positive). S'il n'est pas inclus, GAS manquerait de cette information sur la vulnérabilité potentielle et ne serait pas en mesure de l'évaluer du tout. Cela peut conduire à des situations dans lesquelles le GAS n'utilise pas concrètement la possibilité théorique de mener un nouvel entretien ou de prendre une décision contraire à la recommandation de l'EASO.

31. Enfin, le plaignant a fait valoir que la participation de l'EASO à la procédure de recevabilité n'est pas fondée sur des plans d'exploitation qui faisaient suite à une demande formulée par la Grèce [24], mais plutôt sur des plans d'exploitation qui ont été élaborés afin de mettre en œuvre les décisions du Conseil européen. Le plaignant a fait valoir que le déploiement de l'EASO sur la base d'une décision du Conseil européen n'est pas prévu dans le règlement relatif à l'EASO. Elle a ajouté que le plan opérationnel des points d'accès de l'EASO de septembre 2015 était fondé sur une décision du Conseil européen prise en vertu de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, plutôt que sur une demande de la Grèce. Le rôle de l'EASO a été étendu à la réalisation d'entretiens sur la recevabilité au moyen d'un amendement faisant



exclusivement référence au «plan d'action conjoint UE-Turquie». Dans le plan opérationnel spécial de l'EASO pour la Grèce de décembre 2016, il est simplement fait référence à la déclaration UE-Turquie relative à la réalisation d'entretiens sur la recevabilité par l'EASO. Selon le plaignant, il ressort clairement du libellé de l'article 13, paragraphe 2, du règlement fondateur de l'EASO que chaque plan d'exploitation doit découler d'une demande spécifique de l'État membre.

L'évaluation du Médiateur

32. Cette enquête a permis d'attirer l'attention sur de très graves préoccupations, exprimées en particulier par la société civile, concernant l'ampleur de la participation du personnel de l'EASO à l'évaluation des demandes d'asile dans les centres d'accueil et d'enregistrement grecs. Bien que ces préoccupations soient certainement réelles, on ne saurait nier que la responsabilité finale des décisions relatives aux demandes d'asile incombe aux autorités grecques.

33. La Médiatrice reconnaît que l'EASO se trouve dans une situation particulièrement difficile à la lumière de la déclaration du Conseil européen du 23 avril 2015 [25] (point P), dans laquelle le Conseil européen s'engage à «déployer *des équipes de l'EASO dans les États membres situés en première ligne pour le traitement conjoint des demandes d'asile, y compris l'enregistrement et les empreintes digitales*». L'EASO est encouragé politiquement à agir d'une manière qui n'est sans doute pas conforme à son rôle statutaire existant. L'article 2, paragraphe 6, du règlement fondateur de l'EASO (qui doit être lu à la lumière de son considérant 14, qui parle de « *pouvoirs directs ou indirects* ») est libellé comme suit : « *Le Bureau d'appui n'a aucun pouvoir en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile sur les demandes individuelles de protection internationale* ».

34. La Médiatrice note qu'il est probable que le règlement fondateur de l'EASO soit modifié dans un avenir proche afin de prévoir explicitement le type d'activité dans lequel l'EASO est actuellement engagé, résolvant ainsi la question de l'EASO qui pourrait opérer en dehors de son mandat statutaire.

35. Le Médiateur estime donc qu'une enquête plus approfondie sur cet aspect de la plainte ne servirait à rien et n'est donc pas justifiée.

Manquement allégué de l'EASO au droit d'être entendu (article 41 de la charte des droits fondamentaux) et à ses propres lignes directrices lors des entretiens

Arguments présentés au Médiateur

36. Le plaignant a fait valoir que la manière dont les entretiens sont menés ne permet pas une évaluation équitable des cas individuels (les demandes d'asile ne sont pas examinées sur une



base individuelle) et empêche une enquête approfondie sur la «vulnérabilité» [26].

37. Le plaignant a soutenu que les entretiens ne sont pas conformes au principe d'équité, tel qu'énoncé dans les lignes directrices de l'EASO, qui prévoient que le demandeur a accès aux mêmes informations que le décideur. Selon le plaignant, les enquêteurs de l'EASO n'informent pas le demandeur de l'objectif, du cadre et de la structure de l'entretien et ne lui donnent pas la possibilité de clarifier toute incohérence. En outre, ils n'établissent pas et ne maintiennent pas «un climat de confiance» lors des entretiens. Enfin, selon le plaignant, les enquêteurs de l'EASO ne suivent pas les lignes directrices de l'EASO sur l'utilisation de techniques d'entretien spécifiques afin de pouvoir identifier les besoins procéduraux particuliers.

38. L'EASO a informé la Médiatrice que, étant donné que tous les dossiers traités par les experts de l'EASO au cours des entretiens sur la recevabilité sont renvoyés au GAS, qui est le seul décideur de la recevabilité des demandes, il n'était pas en possession des observations finales et des transcriptions demandées par la Médiatrice et ne pouvait pas les lui envoyer. Elle ne pouvait pas non plus répondre à la question de la Médiatrice sur la question de savoir si des experts en vulnérabilité avaient été impliqués dans les affaires sur lesquelles la plainte était fondée (bien qu'elle ait ajouté que « *dans les quelques avis joints, cependant, il ne semble pas que ce soit le cas* » qu'un expert en vulnérabilité ait été impliqué).

39. L'EASO fait valoir que le modèle d'entretien vise à garantir que les différents éléments sont suffisamment explorés. Elle s'est également référée à son «Guide pratique: Entretien personnel», qui souligne l'importance de fournir des informations au demandeur.

40. L'EASO a fait valoir que les demandes sont examinées au cas par cas [27]. En outre, dans la formation que reçoivent les experts de l'EASO ainsi que dans le guide pratique de l'EASO: *Entretien personnel*, les experts sont invités à expliquer aux demandeurs quel est l'objectif de l'entretien, le contexte général de la procédure dans laquelle l'entretien a lieu, la structure de l'entretien et la possibilité de demander des pauses, etc. Les experts sont également invités, au moyen de la formation reçue et d'autres documents d'orientation [28], à toujours traiter les problèmes de crédibilité potentiels et à donner au demandeur la possibilité de clarifier toute incohérence. En outre, les experts sont informés que l'instauration d'un climat de confiance est d'une importance capitale dans le processus d'entretien [29].

41. Le plaignant a affirmé que la réponse de l'EASO reconnaissait implicitement les fautes commises dans le passé en faisant référence à des procédures et modèles «améliorés» sans fournir d'explication pour les améliorations apportées [30]. Selon le plaignant, une telle approche ne tient pas compte des conséquences des échecs passés sur les demandes d'asile de demandeurs individuels « *qui ont été soumis à des entretiens de recevabilité et à des évaluations de la vulnérabilité inadéquats* ». En outre, la plaignante a fait valoir que le fait que l'EASO n'ait pas été en mesure de fournir à la Médiatrice les documents qu'elle demandait, ni de déterminer si des experts en vulnérabilité étaient impliqués dans les cas analysés dans la plainte, mettait en évidence un manque de responsabilité très préoccupant en ce qui concerne les fautes passées de l'EASO et soulevait de graves préoccupations en ce qui concerne les opérations futures [31]. Le plaignant a déclaré que, pour pallier ce manque de responsabilité, il



présentait d'autres *éléments de preuve* [32] « confirmant le non-respect par l'EASO des normes fondamentales d'équité lors des entretiens sur la recevabilité, en violation des propres lignes directrices de l'Agence définies dans son guide pratique sur les entretiens personnels ».

42. Le plaignant a fait valoir que l'absence d'instructions sur la vulnérabilité dans les SOP et modèles précédents suscitait de sérieuses inquiétudes quant à la capacité des agents de l'EASO à détecter et à soulever des problèmes de vulnérabilité au cours des premiers mois d'activité de l'EASO. Les SOP et les modèles modifiés comprennent désormais des questions et des sections spécifiques sur la vulnérabilité. Toutefois, le plaignant a déclaré que l'avis d'expert présenté par HIAS à l'appui de sa plainte, ainsi que d'autres rapports publiés sur le sujet, soulèvent des doutes considérables quant à la question de savoir si ces modifications écrites se traduisent par l'identification effective de la vulnérabilité dans la pratique [33].

43. Le plaignant a insisté sur le fait que la conduite des entretiens par l'EASO manquait de transparence en raison du manque de clarté des procédures et de l'accès insuffisant des demandeurs aux informations. Premièrement, les demandeurs manquent d'informations sur l'objet et les procédures de l'entretien d'admissibilité en ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité. Ils manquent donc d'informations cruciales sur l'obligation de fournir des informations et des éléments de preuve détaillés afin que leur vulnérabilité soit évaluée et reconnue. Deuxièmement, des préoccupations procédurales et pratiques subsistent quant à la possibilité pour les demandeurs de clarifier les incohérences. Les instructions qui ont maintenant été incluses dans les modèles concernant la nécessité de remédier au manque de crédibilité dû aux incohérences au cours de l'entretien, afin de donner au demandeur la possibilité de clarifier ces incohérences, n'ont pas été incluses dans les modèles précédents. En tout état de cause, le plaignant a déclaré qu'une fois de plus, la divergence entre la théorie et la pratique concernant la possibilité pour les demandeurs de clarifier les incohérences et les évaluations de la crédibilité suscitait de vives inquiétudes.

44. En conclusion, le plaignant a demandé i) que l'EASO reconnaisse sa mauvaise administration passée lors des entretiens sur la recevabilité dans les points d'accès grecs et qu'il élabore un plan sur la manière de remédier aux conséquences de cette mauvaise administration en général et dans des cas individuels; et ii) la suspension de la participation de l'EASO aux entretiens sur la recevabilité dans les points d'accès grecs et la limitation de ses activités à des comportements qui ne seraient pas contraires au droit de l'Union, en particulier à l'article 2, paragraphe 6, du règlement fondateur de l'EASO et au droit à un procès équitable au titre de l'article 41, paragraphe 2, point a), de la Charte.

L'évaluation du Médiateur

45. La Médiatrice estime que l'EASO a déployé des efforts considérables pour améliorer ses pratiques dans les domaines mis en évidence par le plaignant. Les modifications apportées aux PON et aux différents modèles utilisés par les experts qu'il déploie sont des pas dans la bonne direction. Il semble que l'EASO soit disposé à améliorer continuellement ces instruments et le Médiateur l'encourage à le faire. Elle demande également instamment à l'EASO, afin de les



sensibiliser aux questions soulevées dans cette plainte, de veiller à ce que l'attention de tous ses experts, actuels et futurs, soit attirée sur cette décision.

46. La Médiatrice reconnaît qu'il existe de réelles préoccupations quant à la qualité des entretiens sur la recevabilité ainsi qu'à l'équité procédurale de leur déroulement. Néanmoins, la responsabilité juridique finale des décisions relatives aux demandes d'asile individuelles incombe aux autorités grecques. Les autorités grecques peuvent, une fois qu'elles ont vu la transcription de l'entretien, déterminer s'il y a eu des lacunes dans l'entretien qui exigent qu'il soit répété; ou il leur est loisible de ne pas être d'accord avec l'avis de l'expert de l'EASO et de considérer la demande comme recevable. En outre, en vertu du droit grec, si une demande est jugée irrecevable, le demandeur peut faire appel de la décision de GAS devant les comités d'appel compétents. La Médiatrice estime qu'il est préférable de remédier à toute lacune dans le processus d'entretien (et dans les décisions de GAS) dans le cadre de recours individuels [34] plutôt que dans le cadre d'une enquête de la Médiatrice. Elle estime donc qu'aucune enquête supplémentaire sur cet aspect de la plainte n'est justifiée.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, la Médiatrice clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

D'autres enquêtes sur la plainte ne sont pas justifiées.

Le plaignant et l'EASO seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly (homonymie)

Médiateur européen

Strasbourg, le 5 juillet 2018

[1] Dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne ne fournit pas de définition d'un «point d'accès», mais décrit plutôt la manière dont l'approche des «points d'accès» doit être appliquée. Un «point d'accès» se caractérise par une pression migratoire spécifique et disproportionnée, consistant en des flux migratoires mixtes, qui sont largement liés au trafic de migrants, et où l'État membre concerné pourrait demander un soutien et une assistance pour mieux faire face à la pression migratoire. Le déclenchement de l'approche «Hotspot» repose à la fois sur l'évaluation de l'État membre concerné et sur l'analyse des risques fournie par les agences de l'UE concernées, en particulier Frontex et l'EASO.



[2] Conformément à la «déclaration UE-Turquie» du 18 mars 2016, tous les migrants en situation irrégulière arrivant sur les îles grecques après le 20 mars 2016 doivent être renvoyés en Turquie, en tant que pays tiers sûr, s'ils ne demandent pas de protection internationale ou si leur demande de protection internationale est déclarée irrecevable.

[3] Règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 2010, portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (JO 2010, L 132, p. 11).

[4] Le considérant 14 du règlement fondateur de l'EASO dispose que: « [L'EASO] *ne devrait pas disposer de pouvoirs directs ou indirects en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile sur des demandes individuelles de protection internationale* ».

[5] L'article 14 du règlement fondateur de l'EASO dispose que «[l]es équipes d'appui "asile" fournissent l'expertise convenue dans le plan opérationnel visé à l'article 18, notamment en ce qui concerne les services d'interprétation, les informations sur les pays d'origine et la connaissance du traitement et de la gestion des dossiers d'asile dans le cadre des actions d'appui aux États membres visées à l'article 10».

[6] L'EASO a indiqué qu'il déployait des experts nationaux dans les hotspots grecs pour mener des entretiens personnels avec les demandeurs d'une protection internationale et élaborer des avis. Au cours des entretiens, les experts de l'EASO examinent si le concept de pays tiers sûr ou de premier pays d'asile peut être applicable dans le cas d'espèce et si la personne peut bénéficier d'une protection internationale. Sur la base de l'entretien et d'autres éléments probants, les experts de l'EASO élaborent un avis. Cet avis n'est toutefois « *en aucun cas* » contraignant pour le GAS « *qui dispose d'un pouvoir de décision complet et exclusif* ». Le GAS peut rendre une décision différente « *de la conclusion de l'avis de l'expert* », il peut recueillir des informations supplémentaires et mener des entretiens supplémentaires. L'EASO a estimé que «*si, dans la pratique, les décisions tendent à être conformes à l'avis des experts des États membres déployés par l'EASO, cela ne devrait que confirmer que le processus en tant que tel fonctionne bien*».

[7] Guide pratique de l'EASO: Entretien personnel

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASOPractical-Guide-Personal-Interview-FR.pdf>

[Lien]

[8] La Médiatrice a également demandé à l'EASO de répondre aux questions suivantes:

(1) Des experts en vulnérabilité ont-ils été impliqués dans les affaires sur lesquelles se fonde cette plainte? Combien d'experts en vulnérabilité travaillent dans les hotspots en Grèce? Comment cela se compare-t-il au nombre total d'autres experts de l'EASO? À quel stade un expert en vulnérabilité est-il consulté (pendant ou après l'entretien)? Quelles sont les qualifications nécessaires pour devenir un expert en vulnérabilité?



(2) En ce qui concerne le «processus d'examen de la qualité», mentionné par l'EASO dans sa réponse au plaignant (12 avril 2017), comment les échantillons d'avis et d'entretiens sont-ils sélectionnés? Quelles lacunes ont été identifiées jusqu'à présent et quelles mesures ont été prises pour y remédier? L'EASO pourrait-il partager avec le Médiateur européen sa note d'orientation (dernière version)?

(3) Combien de jours/heures de formation en moyenne l'EASO dispense-t-il aux experts des États membres en matière d'asile avant qu'ils ne commencent à interroger les demandeurs?

(4) Combien d'experts des États membres en matière d'asile sont supervisés par un chef d'équipe? En moyenne, combien d'expérience d'interview (en termes de temps) les chefs d'équipe ont-ils?

[9] Article 78, paragraphes 1 et 2, du TFUE et règlement fondateur de l'EASO.

[10] L'EASO a fait référence aux articles 8, 10, 13 et 18 de son règlement fondateur, à la loi grecque no 4375/2016 et aux articles 4 et 34, paragraphe 2, de la directive sur les procédures d'asile (directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO 2013, L 180, p. 60).

[11] Conformément à l'article 10, point a), du règlement fondateur de l'EASO, le soutien apporté par l'EASO consiste à faciliter une première analyse des demandes d'asile en cours d'examen par les autorités nationales compétentes. Cette possibilité de recevoir un soutien de l'EASO est également envisagée par le droit national grec.

[12] Procédures opérationnelles permanentes pour la mise en œuvre des procédures d'asile à la frontière dans le contexte de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016. Sauf indication contraire, la version des modes opératoires normalisés visée dans la présente décision est celle du 30 juin 2017.

[13] L'EASO a ajouté qu'une connaissance théorique et pratique approfondie des méthodes de travail avec les catégories vulnérables, acquise au moyen *d'une formation ad hoc*, dispensée par l'EASO ou l'administration nationale des experts «est une valeur ajoutée. Le point de référence pertinent à cet égard est la participation à des modules de formation spécifiques de l'EASO, tels que «Interviewing Children», «Interviewing Vulnerable Persons» et «Trafficking in human beings».

[14] L'EASO a déclaré que, depuis avril 2017, un chef d'équipe supervise cinq travailleurs sociaux. Généralement, les chefs d'équipe sont des chargés de dossiers, employés dans leur administration nationale pendant une période de trois à cinq ans, qui ont déjà exercé une fonction similaire dans l'État membre de référence, soit en tant qu'entraîneurs, soit en tant qu'évaluateurs. Dans certains cas, les experts qui ont participé aux opérations de l'EASO



travaillent au sein de leur service depuis plus de dix ans. Selon l'EASO, il arrive souvent que les experts nommés chefs d'équipe soient des formateurs certifiés, dans le cadre de modules de formation de base et/ou spécifiques à l'EASO. En outre, certains des chefs d'équipe actuels ont été déployés auprès de l'EASO dans le cadre des opérations des points d'accès pendant plus d'un an, en plus de l'expérience professionnelle au sein de leur service national.

[15] En même temps que sa réponse, le plaignant a envoyé à l'Ombudsman des documents supplémentaires à l'appui de sa plainte. Il s'agit notamment d'un avis d'expert rédigé par l'ONG HIAS, qui fournit une évaluation juridique du rôle de l'EASO dans le traitement des demandes, sur la base de l'expérience directe des avocats de HIAS représentant des demandeurs d'asile à Lesbos dans le hotspot de Moria, ainsi que de 28 transcriptions d'entretiens et avis de l'EASO fournis sous forme d'annexes anonymisées. Le plaignant a également fourni des copies de plusieurs versions des procédures opérationnelles standard de l'EASO pour la mise en œuvre des procédures d'asile à la frontière dans le contexte de la déclaration UE-Turquie, des modèles de transcriptions d'entretiens et d'avis de clôture, des annexes utilisées pour les signalements de vulnérabilité et les évaluations de vulnérabilité, ainsi que des documents fournissant des orientations et une formation supplémentaires aux enquêteurs de l'EASO et aux experts en vulnérabilité.

[16] Le plaignant a déclaré que l'objectif des entretiens sur la recevabilité est d'évaluer si la notion de «pays tiers sûr» ou de «premier pays d'asile» peut être appliquée. Le plaignant a fait observer que la procédure de recevabilité s'appliquait aux demandeurs originaires de pays présentant des taux de reconnaissance très élevés. Pour les demandeurs qui sont à première vue susceptibles d'avoir une demande d'asile valable, l'entretien sur la recevabilité portera sur la question de savoir s'il existe des raisons pour lesquelles la Turquie ne devrait pas être considérée comme un pays tiers sûr vers lequel ils pourraient être renvoyés.

[17] Le plaignant a soutenu que, à la lumière des principes de primauté du droit de l'Union et d'effet direct des règlements de l'Union, le fait que l'intervention de l'EASO soit stipulée dans le droit national grec n'a aucune importance, étant donné que le droit national grec devrait être conforme au droit de l'Union. En outre, le plaignant a fait observer que l'argument de l'EASO, selon lequel la directive sur les procédures d'asile prévoit la possibilité que l'autorité responsable de la détermination soit assistée par le personnel d'autres autorités pour mener des entretiens sur la recevabilité, repose sur une mauvaise compréhension à la fois du libellé et de la finalité de la directive. En résumé, en ce qui concerne le libellé de la directive, le plaignant a fait valoir qu'il ressort des dispositions de cette dernière qu'elle prévoit la possibilité pour les États membres d'attribuer la responsabilité de mener les entretiens sur la recevabilité à un organisme public ou à une administration autre que celui qui est effectivement chargé de statuer sur la demande d'asile (ci-après l'«autorité responsable de la détermination»). En ce qui concerne l'objectif de la directive, le plaignant a fait valoir que les limites aux pouvoirs de l'EASO, explicitement prévues par son règlement fondateur, ne sauraient être implicitement levées par le libellé d'une directive dont l'objectif est de réglementer les actions des États membres.

[18] Le plaignant a fait référence à l'article 2, paragraphe 6, lu à la lumière du considérant 14



du préambule du règlement fondateur de l'EASO: « [L'EASO] *ne devrait pas disposer de pouvoirs directs ou indirects en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile sur des demandes individuelles de protection internationale* ».

[19] Le plaignant a fait référence à l'article 2 du règlement fondateur de l'EASO.

[20] En outre, selon le plaignant, bien que la loi grecque 4375/2016 (telle que modifiée) fournisse une base juridique pour la conduite des entretiens par les agents de l'EASO, elle ne leur donne pas compétence pour rédiger des avis de conclusion et des recommandations.

[21] Le plaignant a déclaré que le modèle de remarques finales contient un résumé des déclarations du demandeur, un résumé des principaux faits matériels, ainsi qu'une évaluation de la vulnérabilité, de la crédibilité et du risque de persécution ou d'atteinte grave formulée par l'enquêteur de l'EASO.

[22] Selon le plaignant, la loi grecque 4375/2016 et ses modifications ne constituent pas une base juridique permettant aux agents de l'EASO de procéder à des évaluations de la vulnérabilité.

[23] EASO, Standard operating procedures for the implementation of Border asylum procedures in the context of the EU-Turkey statement, 29 juillet 2016, p. 7-8.

[24] Le plaignant a fait référence aux dispositions du règlement fondateur de l'EASO qui permettent le déploiement des équipes d'appui « asile » de l'EASO à la demande des États membres qui sont « *soumis à une pression particulière sur leurs régimes d'asile et d'accueil* » (considérant 15 et articles 10, 13, 16, 17 et 18).

[25] Réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avril 2015 - déclaration

[26] Lignes directrices de l'EASO (Guide pratique de l'EASO; *L'entretien personnel*), élaboré sur la base de l'article 2, point d), de la directive 2013/32/UE, définit un «demandeur vulnérable» comme un demandeur «dont la capacité à comprendre et à présenter efficacement son cas ou à participer pleinement à la procédure est limitée en raison de sa situation individuelle».

L'article 2, point d), de la directive 2013/32/UE dispose qu'un «demandeur ayant besoin de garanties procédurales spéciales»

désigne un demandeur dont la capacité de bénéficier des droits et de se conformer aux obligations prévus par

la présente directive est limitée en raison de circonstances individuelles.



Les personnes vulnérables sont exemptées de la procédure accélérée d'admissibilité (en application du concept de pays tiers sûr) et de la réadmission en Turquie en vertu de la déclaration UE/Turquie.

[27] L'EASO attire l'attention sur les instructions contenues dans le modèle d'entretien, qui énoncent ce qui suit: «[...] *les questions suggérées* [dans le modèle] *sont de nature générale. Dans tous les cas, l'ensemble des questions devrait être flexible et adapté en fonction des réponses du demandeur, en particulier pour les déclarations cruciales liées à la crainte du demandeur de retourner en Turquie.* »

[28] L'EASO a fait référence aux orientations contenues dans le guide *pratique de l'EASO: Évaluation des éléments de preuve*, ainsi que dans le retour *d'information sur la qualité: Note d'orientation* élaborée sur la base du processus d'examen de la qualité.

[29] L'EASO a déclaré que le plaignant n'a mentionné qu'un seul exemple à cet égard: informer le demandeur que des informations concernant ses données à caractère personnel peuvent être communiquées aux autorités turques. L'EASO a affirmé qu'il était possible de partager ces informations (et uniquement celles-ci) avec les autorités turques et que les demandeurs avaient le droit d'être informés en conséquence, conformément aux principes d'équité et de transparence. En outre, le modèle révisé comprend désormais des instructions à l'intention des experts, qui précisent que l'expert doit expliquer en outre que «*seules les informations concernant ses données à caractère personnel (nom, prénom, date et lieu de naissance, nationalité) peuvent être communiquées aux autorités turques; aucune autre information fournie par le demandeur ne sera partagée avec les autorités turques.*»

[30] Le plaignant a soutenu qu'en décrivant les rajustements tout en refusant de divulguer les motifs pour lesquels ces rajustements ont été jugés nécessaires, l'EASO tente non seulement d'échapper à la responsabilité par l'opacité, mais refuse également d'assumer toute responsabilité en refusant de reconnaître expressément les lacunes antérieures.

[31] La plaignante a fait valoir, en ce qui concerne l'absence de responsabilité interne de l'EASO, que cela signifie qu'elle n'est pas en mesure d'examiner son travail et d'y réfléchir de manière significative. En ce qui concerne l'absence de responsabilité externe de l'EASO, le plaignant a déclaré qu'il était «*frappant* » qu'il n'existe aucun mécanisme par lequel les actions et le modus operandi de l'EASO seraient examinés et audités par un acteur externe indépendant de manière régulière et systématique, sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte sur des questions spécifiques.

[32] L'analyse du plaignant était fondée sur les procédures opérationnelles normalisées et les modèles d'entretien de l'EASO, sur l'avis d'expert présenté par HIAS à l'appui de la plainte et sur des rapports supplémentaires à l'appui de son «*analyse de la mauvaise administration de l'EASO lors des entretiens de recevabilité menés par ses fonctionnaires dans les hotspots des îles grecques* ».

[33] La plaignante a soutenu, premièrement, que les questions posées pour enquêter sur la



vulnérabilité sont mal comprises par les demandeurs comme des questions liées à leur capacité d'être interviewés. En outre, les questions n'incluent pas explicitement les vulnérabilités qui ne sont pas considérées comme un problème de santé, telles que la traite, la torture, le viol, les violences physiques graves ou les handicaps, qui sont toutes répertoriées comme des vulnérabilités pertinentes tant en vertu du droit grec que dans les orientations de l'EASO. Deuxièmement, le plaignant a déclaré que HIAS avait présenté des preuves de plusieurs cas démontrant que l'EASO n'avait pas identifié d'indicateurs de vulnérabilité, renvoyé les cas aux experts en vulnérabilité, examiné de manière adéquate la vulnérabilité dans leurs avis ou interprété correctement les catégories de vulnérabilité. Le plaignant a ajouté que les experts de l'EASO avaient empêché les demandeurs d'expliquer ce qui s'était passé dans leur pays d'origine, en se fondant sur le raisonnement selon lequel l'entretien relatif à la recevabilité était axé sur les événements survenus en Turquie, ne tenant donc pas compte des cas de torture ou de violence physique grave survenus avant l'entrée en Turquie.

[34] Le Médiateur ne dispose d'aucune information quant à la question de savoir si les décisions de GAS sur les demandes des requérants concernés par les 19 entretiens sur lesquels la plainte était fondée (et les 28 entretiens annexés aux observations du plaignant sur la réponse de l'EASO) ont fait l'objet d'un recours.