



La directive accueil : les principaux constats de synthèse

(Extrait du Rapport annuel de Forum réfugiés, 2009)

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE sont encadrées par la directive accueil. Cette directive fut une des premières à être adoptée en 2003. Sa transposition et son application ont été évaluées par la Commission en 2007. Cette évaluation a montré que la directive a rapproché les législations et les pratiques des Etats membres mais n'est pas parvenue à mettre un terme à la grande hétérogénéité qui règne au sein de l'UE. Certains Etats membres n'appliquent encore que partiellement la directive. Ainsi, par exemple, la plupart des Etats membres ne l'appliquent pas aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin ou aux demandeurs détenus. La raison principale de cet échec est sans doute à mettre sur le compte de la permissivité de la directive. Elle est en effet peu contraignante dans de nombreux domaines (détention, accès à la santé) et ouvre de nombreuses exceptions qui ont permis à certains Etats membres de conserver des pratiques indignes. Enfin, la Commission européenne n'a pas fait preuve d'une grande combativité pour faire appliquer la directive ou même pour collecter des données sur son application.

Détention

La directive Accueil encadre peu ce domaine, se contentant de rappeler que la détention doit être exceptionnelle et basée sur un examen individuel. Cet encadrement à minima explique l'ampleur du recours à la détention des demandeurs d'asile en Europe et la variété de ses formes. Les différentes études menées sur le sujet confirment que les demandeurs sont en pratique détenus pour de nombreuses raisons : procédures Dublin, procédures accélérées, risque de fuite, procédures à la frontière.... Si certains Etats membres ne détiennent les demandeurs d'asile que dans le cadre de procédures pénales, d'autres, comme Malte par exemple, ont recours à la détention à l'encontre de tous ceux qui franchissent la frontière de façon irrégulière. Les conditions de détention, particulièrement dans certains nouveaux Etats membres (Roumanie et Malte) mais aussi en Grèce, sont très mauvaises. Seule une minorité d'Etats pratiquant la détention des demandeurs d'asile n'y ont pas recours à l'encontre des plus vulnérables : mineurs en Autriche, en Finlande, en Hongrie et en Lituanie ; mineurs non-accompagnés en Pologne ; victimes de tortures au Royaume-Uni, en Finlande et en Pologne ; personnes handicapées en Pologne et en Suède ;

vulnérables en Finlande. La durée de la détention varie fortement d'un Etat à l'autre même si la moyenne européenne se situe autour d'un mois selon la Commission européenne. Elle reste théoriquement illimitée au Royaume-Uni, en Finlande, en Lituanie, en Bulgarie, en Roumanie, en Suède, au Danemark, en Irlande, à Malte, aux Pays-Bas et en Estonie.

Personnes vulnérables

L'obligation de répondre aux besoins spécifiques des plus vulnérables reste très peu suivie d'effets. Onze Etats membres n'ont aucun processus d'identification de ces besoins spécifiques. Quelques bonnes pratiques ont cependant pu émerger. D'une manière générale, l'accès aux soins reste limité aux soins fondamentaux. Des suivis psychologiques et des soins adaptés aux victimes de torture ne sont disponibles que dans quelques rares Etats membres (Suède notamment).

Education

Selon la Commission, tous les Etats membres accordent le droit à la scolarisation aux enfants demandeurs d'asile dans les trois mois suivant le dépôt de la demande et aucun d'entre eux n'a transposé en droit interne la possibilité laissée par la directive d'étendre ce délai à un an.

Hébergement

En matière d'hébergement, les capacités des Etats membres sont très variables ainsi que la couverture des besoins. L'hébergement des réfugiés est pourtant fondamental en ce qu'il permet un accompagnement social et juridique correct sans lequel les demandeurs d'asile ne peuvent exprimer correctement leur demande d'asile.

	Demandes d'asile en 2008	Places d'hébergement totales	Commentaires
Allemagne	21 370	11 431 (janvier 2005)	11 centres d'une capacité de 130 à 1 200 personnes répartis dans les différents Länder
Autriche	12 810	11 700 (mars 2009)	5 centres de 60 à 1 200 places complétés par des chambres d'hôtel et des centres gérés par des associations

Belgique	12 250	16 402 (mars 2009)	43 centres d'une capacité de 46 à 804 places complétés par des logements individuels et des chambres d'hôtel (sans compter l'hébergement d'urgence)
Bulgarie	750	880 (mars 2009)	3 centres d'accueil
Finlande	4020	1600 (janvier 2007)	Centres d'hébergements gérés par l'Etat
France	35 160	20 470 (décembre 2008)	(voir la partie III)
Grèce	19 880	630 (mi 2008)	7 centres d'une capacité de 10 à 350 places
Irlande	3870	8000 (fin 2005)	78 centres de 35 à 1755 places
Italie	31 160	4489 (janvier 2005)	90 centres d'une capacité moyenne de 50 places
Pays-Bas	13 400	47 358 (mai 2005)	87 centres d'une capacité de 150 à 812 personnes
Pologne	7200	4000 (janvier 2008)	20 centres
République Tchèque	1690	4293 (janvier 2005)	11 centres d'une capacité de 45 à 422 places
Roumanie	1080	880 (mars 2009)	4 centres. Un cinquième centre (Timisoara – 200 places) a été reconverti en centre de transit d'urgence pour réfugiés réinstallés
Royaume-Uni	30 550	44 805 (avril 2005)	Dont 695 en centres d'hébergement, 3 740 en hébergement d'urgence et 40 370 en hébergement éclatés. Centres d'accueil fermés non - compris
Slovénie	240	200 (mars 2009)	Un centre d'accueil. Centres d'accueil fermés non -compris
Suède	24 350	15 000 (2005)	Nombre de centres variable en fonction de la demande. Pas de possibilité d'un hébergement autonome

Assistance matérielle

La directive prescrit que le niveau de l'aide doit permettre de couvrir les besoins fondamentaux (hébergement, nourriture, vêtements) des demandeurs d'asile. Cette aide peut être délivrée en nature (Belgique, Royaume-Uni) ou par une assistance financière (France, Allemagne). La Commission confirme que le niveau de l'aide ne suffit pas à couvrir

les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile dans 15 Etats membres. Aucun Etat membre n'accorde aux demandeurs d'asile une aide équivalente à celle qu'ils accordent à leurs nationaux.

Accès au marché du travail

La directive oblige les Etats membres à accorder un droit à l'accès au marché du travail au plus tard un an après le dépôt de la demande d'asile. Ce délai varie fortement d'un Etat à un autre : après vingt jours en Grèce, trois mois en Autriche et en Finlande, quatre mois en Suède, six mois en Italie, en Espagne, au Pays-Bas, à Chypres et en Belgique, neuf mois au Luxembourg et un an dans le reste des Etats membres sauf en Lituanie où les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler. Cependant, les deux tiers des Etats membres ont introduit une obligation de posséder un permis de travail, délivré sur demande, ce qui rallonge le délai légal et leur permet d'exclure certains demandeurs d'asile ou certains secteurs de l'emploi.

En définitive, la directive Accueil n'a pas permis d'assurer un niveau de vie décent aux demandeurs d'asile dans tous les Etats membres de l'UE et n'a que peu rapproché les pratiques européennes. Consciente de ce bilan, la Commission a amorcé une nouvelle phase de la construction européenne en faisant une proposition de réforme de cette directive.