



● Position de Forum réfugiés sur la proposition de réforme de la « Directive Accueil »¹

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'amendement de la « Directive Accueil »². Cette proposition s'inscrit dans un premier paquet de propositions destinées à harmoniser davantage et à améliorer les normes de protection en vue de la création d'un Régime d'asile européen commun. Cette proposition doit à présent être examinée par le Conseil et le Parlement européen.

Dans une évaluation³ de la directive, la Commission pointait un certain nombre de carences des Etats membres quant à la transposition et l'application de la Directive :

- Non application de la directive aux demandeurs d'asile sous procédure Dublin⁴ ou des demandeurs détenus
- Délai trop long de délivrance de l'attestation de demande d'asile
- Niveau insuffisant de l'assistance matérielle
- Recours généralisée à la détention et pour des périodes trop longues
- Absence de mécanismes d'identification et de prise en charge des personnes vulnérables.

Selon la Commission, l'évaluation montrait « clairement que l'important pouvoir discrétionnaire laissé par la directive dans différents domaines, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi et aux soins de santé, le niveau et la forme des conditions matérielles d'accueil, le droit à la libre circulation et les besoins des personnes vulnérables, va à l'encontre de l'objectif consistant à faire en sorte que des règles identiques soient appliquées en matière de conditions d'accueil ».

Aussi, la Commission propose aujourd'hui, dans son projet d'amendement, de réduire cette marge d'appréciation et d'élever vers le haut les conditions d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile. Cette proposition a également pour objectif de limiter le phénomène des mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les États membres, générés par des politiques nationales d'accueil divergentes.

¹ Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 27 janvier 2003

² Commission européenne, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 3 décembre 2008

³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 26 novembre 2007

⁴ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003

Forum réfugiés estime que les principales propositions de la Commission sont positives et pragmatiques. Elles permettent en l'état de répondre à certaines difficultés identifiées par le passé, notamment sur le niveau de l'aide matérielle attribuée aux demandeurs d'asile et l'inclusion des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin.

Néanmoins, Forum réfugiés recommande :

- que le délai de six mois durant lequel les Etats membres ont la possibilité d'interdire aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail soit supprimé. L'autonomie financière contribue en effet à améliorer l'intégration des demandeurs d'asile et a une influence positive sur la qualité de leur demande d'asile.
- que le point de départ de l'application des conditions matérielles d'accueil soit précisé. L'aide doit démarrer immédiatement au dépôt de la demande afin que les demandeurs puissent se concentrer sur la procédure et non sur des questions de survie.
- que les cas où la détention est autorisée soient précisés, notamment en ce qui concerne la vérification des informations sur la nationalité du demandeur et sur les informations à l'appui de sa demande d'asile. La formulation proposée dans la proposition d'amendement nous paraît encore trop vague pour faire cesser les pratiques de détention systématique.
- qu'un entretien, mené par une personne qualifiée, soit systématiquement prévu lors du dépôt de la demande d'asile, afin que soit évalué les besoins particuliers des personnes. Seule une description détaillée de la procédure à suivre incitera les Etats membres à mettre en œuvre ces dispositions.

Analyse détaillée des principaux points de la proposition de la Commission

Élargir le champ d'application de la Directive (article 3⁵)

➤ Présentation

La proposition élargit le champ d'application de la directive afin d'y inclure les personnes demandant la protection subsidiaire (13ème considérant ; article 3). Le terme « demande d'asile » qui revient souvent dans la Directive est donc remplacé par « demande de protection internationale ». En ce qui concerne le champ d'application rationae materiae de la directive, la proposition prévoit qu'elle s'applique à tous les types de procédures d'asile et à toutes les zones géographiques, y compris dans les zones de transit, ce qui n'était pas spécifié auparavant, et tous les centres d'accueil de demandeurs d'asile (8ème considérant ; article 3), ce qui vise directement les centres de détention.

➤ Commentaires et recommandations

Cette disposition représente une avancée. Cependant, comme dans la Directive Procédure⁶, il n'est pas précisé que les personnes placées sous procédure Dublin sont

⁵ L'ensemble des articles et considérants cités font référence à ceux de la Proposition de Directive et non à la Directive actuellement en vigueur.

incluses dans le champ d'application du texte. Or, dans la pratique, plusieurs Etats membres (notamment la France, l'Autriche et l'Espagne) ont profité de cette absence de précision pour ne pas appliquer ces textes aux personnes mentionnées ci-dessus. Forum réfugiés estime dès lors qu'il est essentiel de spécifier, aussi bien dans la Directive Accueil que dans la Directive Procédure, que le champ d'application de chacune comprend les personnes placées sous Dublin.

Faciliter l'accès au marché du travail (article 15)

➤ **Présentation**

Selon la Commission, une simplification de l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'asile pourrait prévenir leur exclusion de la société d'accueil et, ainsi, faciliter leur intégration. La proposition prévoit donc que les demandeurs d'asile auront accès à l'emploi au plus tard six mois après le dépôt d'une demande de protection internationale. La proposition précise également que l'imposition de conditions d'accès au marché du travail au niveau national ne peut pas restreindre l'accès des demandeurs d'asile à un emploi. Les demandeurs d'asile doivent donc se voir garantir des possibilités équitables d'accès à un emploi dans les États membres.

➤ **Commentaires et recommandations**

Offrir aux Etats membres la possibilité de fixer un délai, pouvant aller jusqu'à six mois, durant lequel l'accès au travail est interdit aux demandeurs d'asile, ne nous semble pas pertinent. Forum réfugiés estime en effet que l'absence de droit au travail empêche les demandeurs d'asile d'atteindre des revenus suffisants. Les aides financières accordées dans le cadre de la présente Directive (voir ci-dessous) permettent tout juste au demandeur d'asile de satisfaire à ses besoins fondamentaux. Le niveau de ces aides lui interdit de bénéficier d'une autonomie financière, ce qui a un impact négatif sur sa capacité à mobiliser toute son énergie et son attention sur sa demande d'asile. L'inactivité qui résulte de sa période d'attente a également un impact négatif sur l'état psychologique des demandeurs et entrave leurs efforts d'intégration. Il est donc important que les demandeurs d'asile puissent avoir accès au travail dès le dépôt de leur demande dans un souci d'autonomie, d'intégration et de bien-être social. Ce droit au travail ne doit cependant pas supprimer le droit à des aides financières qui restent fondamentales pour les personnes vulnérables qui ne peuvent accéder à un emploi.

Améliorer l'accès aux conditions matérielles d'accueil (articles 17, 18, 20)

➤ **Présentation**

Il s'agit d'entendre par «conditions matérielles d'accueil» : les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement (fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons ou en combinant ces trois formules) ainsi qu'une allocation journalière.

⁶ Article 3 de la *Directive n°2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, 1er décembre 2005

Niveau de l'aide matérielle

La proposition oblige les États membres à prendre en considération le niveau de l'aide sociale qu'ils accordent à leurs propres ressortissants lorsqu'ils octroient une aide financière aux demandeurs d'asile. Ainsi la valeur totale des conditions matérielles d'accueil fournies aux demandeurs d'asile doit être égale au montant de l'aide sociale octroyée à leurs propres ressortissants qui en font la demande. Toute différence à cet égard doit être dûment justifiée (article 17). En outre, la proposition oblige les États membres à tenir compte d'éléments tels que le sexe et l'âge ainsi que de la situation de personnes ayant des besoins particuliers, lorsqu'ils leur attribuent un logement (*article 18*).

Cas de retrait

La proposition limite les cas dans lesquels un retrait total de l'accès aux conditions matérielles d'accueil est possible (le terme « retirer » est supprimé, seul le terme « limiter » reste ; plusieurs cas de limitation sont supprimés ; seul le cas d'un demandeur d'asile qui a dissimulé ses ressources financières et a indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil peut donner lieu à un retrait). De plus, la proposition fait en sorte que les demandeurs d'asile continuent de bénéficier de l'accès au traitement qui leur est nécessaire en cas de maladie ou de troubles mentaux, le cas échéant (article 20). De même, la Commission estime primordial que les décisions en la matière puissent faire l'objet d'un réexamen devant une juridiction nationale (*article 25*).

Enfin, la proposition limite les cas, actuellement prévus par la directive, dans lesquels les États membres pourraient à titre exceptionnel définir des modalités relatives aux conditions matérielles d'accueil différentes de celles arrêtées par la directive.

➤ Commentaires et recommandations

Cette proposition est positive. Cependant il a été observé que, dans la pratique, l'accès aux conditions matérielles d'accueil n'est jamais effectif dès l'introduction de la demande d'asile en préfecture.⁷

⁷ A titre d'exemple, en France, les demandeurs d'asile peuvent avoir accès à des places hébergements d'urgence pour une ou quelques nuits dès leur entrée en France qu'ils soient ou non munis d'autorisations de séjour. Cependant, le dispositif d'urgence est sans cesse saturé et tous ne peuvent être hébergés chaque nuit. Les demandeurs d'asile peuvent prétendre à une place dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) dès qu'ils sont en possession d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité de 1 mois (délivrée au plus tard 15 jours après l'introduction de leur demande d'asile complète en préfecture) ou d'un récépissé (d'une durée de trois mois renouvelable qui leur est délivré une fois que leur demande d'asile a été enregistrée par l'OFPRA). L'hébergement est alors proposé pendant toute la durée de la procédure. A Paris et à Lyon, des centres spécifiques ont été créés afin d'héberger les demandeurs d'asile en début de procédure, au moins munis de leur convocation à la préfecture. La durée du séjour est limitée à quelques semaines en attendant une orientation sur un autre dispositif d'accueil. Cependant, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est également souvent saturé et tous les demandeurs d'asile ne peuvent être hébergés en Centres de transit ou CADA. Ceux qui bénéficient d'un hébergement en CADA se voient attribués une aide financière, l'aide sociale de l'Etat (ASE) dès la date de leur entrée dans le Centre. Les demandeurs d'asile qui n'ont pas accès au CADA ou pour lesquels un hébergement en CADA n'est pas disponible peuvent bénéficier d'une aide financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA), mais seulement à partir du moment où ils sont en possession d'une APS d'un mois ou d'un récépissé de 3 mois et après en avoir fait la demande auprès de l'administration compétente, en produisant notamment la lettre

Il s'agit donc de définir plus clairement le point de départ de l'application des conditions matérielles d'accueil en précisant que l'accès aux conditions matérielles d'accueil est effectif dès l'introduction de la demande d'asile.

Encadrer le recours à la rétention afin d'éviter les abus (articles 8 à 11)

➤ **Présentation**

La Commission estime qu'il est nécessaire d'aborder cette question de manière globale dans la directive afin d'éviter que la rétention ne soit arbitraire et de garantir le respect des droits fondamentaux dans tous les cas.

Recours à la rétention

Ainsi quatre nouveaux articles ont été créés afin d'encadrer le placement en rétention. Le principe sous-tendant la proposition est que nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale. La proposition garantit que la rétention ne pourra être autorisée que pour des motifs exceptionnels. Ainsi en vertu du nouvel article 8, « le demandeur ne peut être retenu dans un lieu déterminé que: (a) pour déterminer, confirmer ou vérifier son identité ou sa nationalité; (b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile et qui auraient pu être égarés dans d'autres circonstances; (c) pour statuer sur sa demande d'asile dans le cadre d'une procédure visant à déterminer son droit d'entrer sur le territoire; (d) lorsque la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public l'exigent ».

Durée de la rétention

Quant à la durée maximale du placement en rétention, aucun délai n'est spécifié, la Commission indique seulement que le placement en rétention doit être ordonné « pour la période la plus brève possible » et que la durée du placement en rétention ne doit pas « excéder le délai raisonnablement nécessaire pour mener à bien les procédures administratives requises en vue d'obtenir des renseignements sur la nationalité du demandeur d'asile ou sur les éléments sur lesquels se fonde sa demande, ou pour mener à bien la procédure permettant de statuer sur son droit d'entrer sur le territoire ».

Alternatives à la rétention

La proposition précise que les États membres doivent veiller à ce que leur législation nationale prévoit des dispositions relatives aux alternatives à la rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière ou de demeurer dans un lieu déterminé

Il est en outre prévu que la rétention soit conforme au principe de nécessité et de proportionnalité et qu'elle fasse l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas.

d'enregistrement de la demande d'asile délivrée par l'OFPPA. Cette allocation est versée pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile.

Conditions de rétention

La proposition garantit également que les demandeurs d'asile placés en rétention seront traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et international.

À cet égard, les demandeurs d'asile vulnérables et les personnes ayant des besoins particuliers placés en détention bénéficient d'une attention particulière (article 11). En ce qui concerne les mineurs, les mineurs accompagnés ne peuvent être placés en rétention que si leur intérêt supérieur l'exige, et qu'après prise en compte des conclusions de l'examen individuel de leur situation. Quant aux mineurs non accompagnés, la proposition interdit qu'ils soient placés en rétention et ce en aucune circonstance. Les familles placées en détention doivent disposer d'un lieu d'hébergement séparé et les femmes demandeuses d'asile doivent être séparées des hommes demandeurs d'asile. De plus, la proposition indique que les personnes ayant des besoins particuliers ne doivent pas être placées en rétention, sauf lorsque l'examen individuel de leur situation par un professionnel qualifié atteste que leur état de santé et leur bien-être, ne seront pas sérieusement affectés à la suite du placement en rétention.

Décision de placement en rétention

De surcroît, plusieurs garanties juridiques et procédurales sont prévues afin d'assurer la légalité de la détention. Le placement en rétention doit notamment être ordonné par les autorités judiciaires, par une décision écrite, motivée en fait, en droit et qui précise la durée maximale de la rétention. En cas d'urgence, il peut être ordonné par les autorités administratives, mais la décision devra alors être confirmée par les autorités judiciaires dans un délai de 72 heures à compter du début du placement en rétention. Si ce n'est pas le cas ou si l'autorité judiciaire considère le placement illégal, le demandeur d'asile doit être libéré immédiatement.

Droits des demandeurs d'asile

La proposition prévoit également que les demandeurs d'asile placés en rétention sont obligatoirement et aussitôt informés, dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, de leurs droits et de leurs obligations des motifs du placement en rétention, de la durée maximale de celui-ci ainsi que des procédures prévues par le droit national pour contester la décision de placement. Le placement en détention ne peut se faire que dans des centres de rétention spécialisés. La proposition précise que les demandeurs d'asile placés en rétention doivent être séparés des autres ressortissants de pays tiers qui n'ont pas présenté de demande de protection internationale, sauf lorsque leur regroupement est nécessaire pour préserver l'unité de la famille et que le demandeur y consent. La proposition prévoit aussi la possibilité d'entrer en contact avec un représentant légal, les membres de la famille et des organisations (« UNHCR et les autres organisations et organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents »). Sans qu'aucun délai précis ne soit spécifié, il est prévu que le maintien en rétention fasse l'objet d'un réexamen par une autorité judiciaire « à intervalles raisonnables », soit à la demande du demandeur d'asile concerné, soit d'office. La Commission précise que « la durée de la rétention ne peut en aucune circonstance être prolongée indûment »

➤ Commentaires et recommandations

L'ensemble de ces dispositions apparaissent très positives et assez complètes. Ces dispositions permettent aux Etats membres d'assurer l'ordre public tout en exigeant des Etats qu'ils respectent un certain nombre de droits accordés aux demandeurs d'asile.

Quelques remarques peuvent cependant être émises :

- En vertu de l'article 8.15. a. : «Un demandeur ne peut être retenu dans un lieu déterminé que: (a) pour déterminer, confirmer ou vérifier son identité ou sa nationalité».

Forum réfugiés estime que cette formulation, trop imprécise, autorise encore un recours trop large à la rétention. Le recours à la rétention dans ce cas doit, selon nous, être limité à certaines procédures (à la frontière par exemple) et au cas où l'Etat bénéficie d'éléments concordants qui vont à l'encontre des déclarations du demandeur.

- Selon l'article 8.15. b. : un demandeur peut être retenu « (b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile et qui auraient pu être égarés dans d'autres circonstances; ».

Cette disposition manque de clarté, notamment quant aux éléments qui peuvent être égarés. S'agit-il d'éléments matériels égarés par l'administration ou par la personne elle-même ? La traduction française ne correspond pas aux termes anglais utilisés « which could be lost » dont la traduction exacte est : « qui pourraient être perdus ». Forum réfugiés demande donc à ce que cette disposition soit clarifiée.

- En ce qui concerne les alternatives à la rétention, l'obligation de les inscrire dans la loi nationale nous paraît très utile. Néanmoins, il s'agira de préciser que la possibilité de dépôt de garantie financière ne soit pas la seule option proposée par la loi en ce que les demandeurs d'asile les plus vulnérables pourraient être dans l'impossibilité d'en déposer une.

- Pour ce qui est de la possibilité d'entrer en contact avec un représentant légal, les membres de la famille et des organisations, Forum réfugiés propose que le terme « possibilité » soit remplacé par « droit ».

Plus d'attention portée aux personnes ayant des besoins particuliers et aux personnes vulnérables (articles 14, 18, 19, 21, 22, 23, 24)

➤ Présentation

Ayant constaté que l'incapacité de prendre correctement en compte les besoins particuliers constitue la principale cause de préoccupation dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile, la Commission prévoit que des mesures nationales soient mises en place afin de détecter immédiatement ces besoins et d'en tenir compte. De plus, les victimes de la traite des êtres humains ainsi que les personnes ayant des problèmes de santé mentale ont été ajoutées aux personnes ayant des besoins particuliers (article 21). Des normes d'accueil plus élevées sont prévues pour les mineurs et les victimes de torture (articles 22 et 24)

La proposition contient ensuite plusieurs garanties afin que les conditions d'accueil soient spécifiquement définies pour répondre aux besoins particuliers des demandeurs d'asile. Ces modifications prennent en considération plusieurs aspects des conditions d'accueil comme l'accès aux soins, les centres d'hébergement et l'éducation des mineurs.

Ainsi en vertu de *l'article 14*, l'accès du mineur au système éducatif ne peut être reporté de plus de trois mois (et non plus de un an) à compter de la date de présentation de la demande de protection internationale du mineur ou de ses parents. La proposition prévoit la possibilité (ce n'est pas une obligation) de mettre en place des cours préparatoires, comprenant des cours de langue, visant à faciliter l'accès des mineurs au système éducatif national, et/ou une formation spécifique ayant pour finalité leur intégration dans ce système.

Pour ce qui est des conditions d'hébergement, les États membres doivent tenir compte des aspects liés au sexe et à l'âge, ainsi que de la situation des personnes ayant des besoins particuliers (*article 18*).

En ce qui concerne l'accès aux soins, la santé mentale est mentionnée, ce qui n'est pas le cas dans la Directive en vigueur. Les États membres doivent ainsi fournir l'assistance médicale nécessaire ou autre aux demandeurs ayant des besoins particuliers, y compris, le cas échéant, des soins de santé mentale appropriés, dans les mêmes conditions qu'à leurs propres ressortissants (*article 19*).

➤ **Commentaires et recommandations**

Ces dispositions sont plutôt positives. Cependant, elles manquent de précisions.

- En vertu de l'article 23. 65. : « Les États membres instituent dans leur législation nationale des procédures en vue de la recherche des membres de la famille du mineur non accompagné. Après le dépôt d'une demande de protection internationale, ils commencent à rechercher dès que possible les membres de la famille du mineur non accompagné, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur de ce dernier. »

Forum réfugiés propose de rajouter une mention spécifiant que le mineur doit être entendu et que son avis doit être pris en compte quant à la pertinence et l'intérêt de cette recherche.

- Selon l'article 21. 59. : « Les États membres instituent dans leur législation nationale des procédures permettant de vérifier, dès le dépôt d'une demande de protection internationale, si le demandeur a des besoins particuliers, ainsi que d'indiquer la nature de ces besoins. Les États membres font en sorte que les personnes ayant des besoins particuliers bénéficient d'un soutien tout au long de la procédure de demande d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié ».

Cette disposition n'est pas assez précise. Le texte doit préciser les moyens et les méthodes utilisés par les États membres pour la mise en œuvre de ces procédures. Forum réfugiés préconise qu'un entretien systématique mené par une personne qualifiée soit prévu lors du dépôt de la demande visant à évaluer les besoins particuliers des personnes.

Mise en œuvre et amélioration des régimes nationaux (articles 26 et 27)

➤ **Présentation**

Le texte actuel de la Directive contient plusieurs dispositions destinées à assurer la mise en œuvre intégrale ainsi que l'amélioration des régimes nationaux cependant force est de constater que les normes d'accueil prévues dans la Directive n'ont pas toujours été appliquées au niveau national. La proposition prévoit donc que chacun des États membres notifie à la Commission les autorités compétentes auxquelles incombera l'exécution des obligations découlant de la directive (article 26). En outre, la proposition conserve le système d'information déjà prévu par la directive mais ajoute, en annexe, un formulaire type détaillé que les États membres doivent remplir et faire remonter à la Commission tous les ans. Par le biais de ce formulaire, la Commission étend l'exigence actuelle d'information imposée aux États membres aux dispositions au sujet desquelles le rapport d'évaluation de la Commission a mis en évidence un certain nombre de défaillances pour ce qui est de leur mise en œuvre (article 27).

➤ **Commentaires et recommandations**

Forum réfugiés estime que l'idée d'un formulaire détaillé à remplir par les États membres est pertinente. Néanmoins, il n'est pas précisé si les formulaires complétés seront rendus publics. Forum réfugiés propose de rajouter une mention précisant qu'ils sont rendus publics. Le futur bureau d'appui européen devrait avoir pour tâche de veiller à ce que ces formulaires soient remplis correctement par les États membres et éventuellement de les aider à les remplir.