

Marine Jeannin, Décembre 2008

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. Environ deux ans de négociations sont à prévoir avant que cette proposition soient adoptée.

Partant du constat que la Directive laisse un trop large pouvoir discrétionnaire aux Etats membres quant à la fixation des conditions d'accueil au niveau national et que dès lors nombreuses de ses dispositions ne sont que partiellement ou pas du tout appliquées, la Commission propose 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.

Cette note vise à présenter les principales modifications de la Directive Accueil proposées par la Commission européenne. La proposition de la Commission prévoit notamment :

- que la Directive s'applique aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- que l'accès au marché du travail soit facilité et autorisé au bout de six mois après le dépôt de la demande de protection internationale ;
- que les conditions matérielles d'accueil soient améliorées afin que, d'une part, l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile soit égale à celle accordée aux ressortissants des Etats membres et que, d'autre part, les cas de retrait total des conditions matérielles d'accueil soient plus limités ;

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

- que le recours à la détention soit plus encadré. Plusieurs articles détaillés ont donc été ajoutés, afin d'éviter les abus ;
- que plus d'attention soit portée aux personnes ayant des besoins particuliers et aux personnes vulnérables. Les problèmes de santé mentale sont notamment mis en avant et les victimes de la traite font à présent partie des personnes ayant des besoins particuliers, des normes d'accueil plus élevées sont prévues pour les mineurs et les victimes de torture ;
- que la mise en œuvre au niveau national des normes d'accueil soit améliorée en obligeant les Etats membres à compléter un formulaire type (contenu en annexe) qui étend l'exigence actuelle d'information aux dispositions dont la mise en œuvre est apparue défailante.

Elargir le champ d'application de la Directive (article 3³)

La proposition élargit le champ d'application de la directive afin d'y inclure les personnes demandant la protection subsidiaire (13^{ème} 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 (8^{ème} considérant ; article 3).

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

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 six mois au plus tard 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.

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

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

³ L'ensemble des articles et considérants cités font référence à ceux de la Proposition de Directive et non à la Directive actuellement en vigueur.

d'allocation financière ou de bons ou en combinant ces trois formules) ainsi qu'une allocation journalière.

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).

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.

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

La Commission estime qu'il est nécessaire d'aborder cette question de manière globale dans la directive afin d'éviter que la détention ne soit arbitraire et de garantir le respect des droits fondamentaux dans tous les cas. Ainsi quatre nouveaux articles ont été créés afin d'encadrer le placement en détention. Le principe sous-tendant la proposition est que nul ne doit être placé en détention au seul motif qu'il demande une protection internationale. La proposition garantit que la détention 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 ». Quant à la durée maximale du placement en détention, aucun délai n'est spécifié, la Commission indique seulement que le placement

en détention doit être ordonné « pour la période la plus brève possible » et que la durée du placement en détention 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 ». La proposition précise que les États membres doivent veiller à ce que leur législation nationale prévoient des dispositions relatives aux alternatives à la détention, 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 détention soit conforme au principe de nécessité et de proportionnalité et qu'elle fasse l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas.

La proposition garantit également que les demandeurs d'asile placés en détention 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 détention 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 détention 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 détention, 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 détention.

De surcroît, plusieurs garanties juridiques et procédurales sont prévues afin d'assurer la légalité de la détention. Le placement en détention 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 détention. 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 détention. Si ce n'est pas le cas ou si l'autorité judiciaire considère le placement illégal, le demandeur d'asile doit être libéré immédiatement.

La proposition prévoit également que les demandeurs d'asile placés en détention 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 détention, 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 détention spécialisés. La proposition précise que les demandeurs d'asile placés en détention 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 légale, 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 détention 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 détention ne peut en aucune circonstance être prolongée indûment »

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

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*)

Qui plus est, la proposition contient 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*).

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

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*).