

**Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

Normes Minimales pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile dans les Etats Membres

Evaluation (Résumé) de la Transposition de la Directive 2003 et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union
Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

Normes Minimales pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile dans les Etats Membres

Evaluation (Résumé) de la Transposition de la Directive 2003 et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun

BRIEFING PAPER

Résumé:

La note rappelle les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la directive effectuée par la Commission EU. Elle souligne les aspects où des différences dans la législation des Etats membres, des pratiques divergentes ou des difficultés sont observées, notamment la question de l'application de la directive aux centres de rétention, aux zones de transit et aux procédures à la frontière, son application aux demandeurs de protection subsidiaire et son application aux cas de Dublin II.

PE 393.294

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Konstanz**

Manuscrit achevé en Juin 2008

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: jean-louis.antoine@europarl.europa.eu

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

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

NOTE SOMMAIRE N°3

Normes Minimales pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile dans les Etats Membres Evaluation (Résumé) de la Transposition de la directive 2003 et Propositions pour un Régime d'Asile Européen Commun.

Date de transposition : 6 février 2005

I. Evaluation de la Transposition de la directive Conditions d'Accueil (DCA) – Remarques Générales

La transposition de la directive a été évaluée par la Commission Européenne en 2006 (Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, COM (2007) 745 final du 26 Novembre 2007). Une nouvelle évaluation a été réalisée par le Réseau Académique Odysseus pour la Commission Européenne. Cette étude n'a pas encore été publiée par la Commission Européenne. Le rapport de la Commission du 26 Novembre 2007 conclut que dans l'ensemble la directive a été transposée de manière satisfaisante dans la majorité des Etats Membres. Le rapport relève cependant quelques problèmes de caractère horizontal concernant la transposition incorrecte ou la mauvaise application de la directive. Ces problèmes tiennent pour partie à la situation particulière de certains Etats Membres confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile, pour partie à l'imprécision et au manque de clarté de certaines dispositions de la directive. Ils s'expliquent aussi par l'absence d'adaptation des systèmes nationaux au système des conditions d'accueil établi par la directive.

La Commission relève aussi que contrairement aux prédictions l'adoption de la directive n'a pas généré dans les Etats un abaissement des normes nationales d'accueil antérieures. Même le compromis politique bien connu relatif à l'accès à l'emploi a abouti à l'attribution de droits plus étendus dans pas moins de 10 Etats Membres. De manière générale la directive a eu un impact bien plus important dans les nouveaux Etats Membres de l'Union que dans les anciens Etats membres.

Dans environ un tiers des Etats Membres la transposition de la directive n'a eu qu'un impact mineur alors que dans au moins 10 Etats Membres elle a abouti à l'adoption de dispositions plus favorables. Il semble que des facteurs politiques aient contribué à empêcher un abaissement des normes. En tout état de cause l'utilité de maintien de dispositions plus favorables devront être reconsidérés dans le cadre de l'établissement d'un statut uniforme. En effet, des normes nationales plus favorables présentent deux inconvénients notables. Premièrement elles empêchent un abaissement des normes qui, au regard de la situation dans les différents Etats membres à l'issue de la mise en oeuvre de la directive, peut s'avérer nécessaire. Deuxièmement elles peuvent aussi aller à l'encontre du principal objectif d'un Régime d'Asile Européen Commun à savoir éviter les mouvements secondaires et établir un statut uniforme.

De toute évidence, la directive n'a participé que de façon limitée à l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'Union Européenne. Dans un nombre

important de domaines, la directive laisse un large pouvoir discrétionnaire et une grande flexibilité. Il semble juste de penser comme l'a conclu la Commission, que dans l'ensemble, la directive a été transposée de manière satisfaisante car elle n'a uniformisé que très légèrement les normes nationales des Etats membres. Les divergences sont parfois le résultat d'une flexibilité délibérée, parfois d'une terminologie imprécise ou encore de l'usage de formulations dilatoires qui masque l'absence de consensus entre les Etats (en allemand on parle de la théorie juridique « dilatorischer Formelkompromiss »).

Pour progresser sur la voie d'un système d'asile européen plus efficace il ne suffit pas d'identifier les différentes pratiques des Etats Membres et de soumettre des propositions de directives de deuxième génération. Il est essentiel d'identifier les objectifs d'une harmonisation des conditions d'accueil. La Commission évoque «l'objectif consistant à faire en sorte que des règles identiques soient appliquées en matière de conditions d'accueil» (COM (2007) 745 final, p. 11). Le sens de cet objectif n'est pas très clair. Si le but principal est de prévenir les mouvements secondaires qui résultent de conditions d'accueil diverses il s'impose alors de déterminer plus clairement quelles sont ces conditions d'accueil qui, en effet, peuvent influencer les mouvements secondaires et pour lesquelles il faut donc parvenir à un degré d'harmonisation plus important.

Des conditions d'accueil différentes, des pratiques divergentes ou des difficultés de mise en œuvre ont été relevées dans les domaines suivants :

1. Applicabilité de la directive aux centres de rétention, aux centres d'hébergement situés à la frontières ou dans les zones de transit.
2. Applicabilité de la directive aux demandeurs de la protection subsidiaire.
3. Applicabilité de la directives aux cas de Dublin-II ;
4. Niveau et forme des conditions d'accueil- Accès aux soins de santé, etc... ;
5. Liberté de circulation ;
6. Accès à l'emploi ;
7. Traitement des personnes particulièrement vulnérables notamment les cas de persécutions fondées sur le sexe, de persécutions sur des enfants ou encore le cas des victimes de torture ;
8. Prévention de la fraude et des abus- Réduction des avantages sociaux.

II. Questions majeures

1. Applicabilité de la directive aux centres de rétention, aux zones de transit et aux procédures à la frontière

Le rapport de la Commission Européenne relève de sérieux problèmes d'applicabilité de la directive dans tous les centres accueillant des demandeurs d'asile. De nombreux Etats membres n'appliquent pas la directive aux centres fermés. D'autres Etats ne l'appliquent pas dans les zones de transit. Bien que le rapport de la Commission a considéré, à juste titre, que la directive ne prévoit pas d'exception en ce qui concerne son applicabilité dans certaines infrastructures destinées aux demandeurs d'asile, il faut admettre que sur le plan juridique la situation n'est pas aussi claire que cela. La question de l'applicabilité de la directive aux premiers stades de la procédure d'asile est en effet sujette à interprétation. La directive ne traite pas non plus explicitement de son applicabilité aux centres fermés où les demandeurs d'asile sont retenus. Il est évident que certaines dispositions de la directive ne peuvent

s'appliquer lorsque qu'un demandeur d'asile est en rétention. L'Article 14, § 8, de la directive laisse quant à lui ouverte la question de l'applicabilité de la directive aux centres de rétention. Cette disposition énonce que pour les conditions matérielles d'accueil, les Etats Membres peuvent à titre exceptionnel, fixer des modalités différentes de celles prévues dans ladite disposition, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière dans un local qu'il ne peut quitter. Certaines des ambiguïtés et des difficultés d'applicabilité de la directive découlent également du fait que la directive Conditions d'Accueil et celle relative aux Procédures d'Asile contiennent des dispositions qui tout en traitant du même objet peuvent être interprétées différemment. Ces deux directives ont été adoptées à un intervalle de près de 3 ans. Il s'imposerait en conséquence de clarifier les liens entre ces deux instruments et d'amender leurs divergences potentielles.

Proposition :

Réécriture des 2 directives; suppression des contradictions et clarification de l'applicabilité de la directive Conditions d'accueil aux centres de rétention, zones de transit et procédures à la frontière.

2. Applicabilité de la directive aux Demandeurs de la protection subsidiaire

La grande majorité des Etats membres ont mis en œuvre la disposition facultative permettant l'applicabilité de la directive aux demandeurs de la protection subsidiaire. Dès lors que suite à l'adoption de la directive Qualification il n'y a plus aucune raison convaincante de différencier le statut de réfugié de celui de la protection subsidiaire, la directive Conditions d'Accueil devrait rendre cette disposition facultative obligatoire aux fins de créer les conditions nécessaires à l'établissement d'une procédure unique.

Proposition :

Extension de l'applicabilité de la directive Conditions d'accueil aux personnes sollicitant le bénéfice de la protection subsidiaire.

3. Applicabilité de la directive aux cas de Dublin-II

Dans certains Etats membres la directive Conditions d'Accueil n'est pas appliquée aux cas de Dublin-II. Des différences de traitement apparaissent parfois au premier stade de la procédure lors de la détermination de l'Etat responsable quand une demande d'asile est introduite pour la première fois (France, Espagne). Dans certains Etats membres, les demandeurs d'asile qui vont être transférés vers l'Etat membre responsable de l'examen de leur demande, sont placés en rétention et ne bénéficient de ce fait pas des mêmes avantages que ceux accordés par la directive. La directive ne contient aucune disposition spécifique quant à son applicabilité aux cas de Dublin-II. Cependant la limitation du droit aux conditions d'accueil peut être justifiée dans les cas visés à l'Article 16, § 1 a). On peut s'interroger sur la question de savoir si les critiques émises par les ONG et par ECRE (ECRE : « Report on the Application of the Dublin-II Regulation », Mars 2006, p. 8 ; HCR, « Discussion Paper on Dublin-II Regulation », 2006, p. 51 f.) quant à l'applicabilité de la directive Conditions d'Accueil tiennent suffisamment compte de la différence de situation entre un demandeur d'asile « ordinaire » et celui qui attend son transfert vers l'Etat membre responsable du traitement de sa demande. Il serait peut-être utile également de distinguer les différents scénarios possibles qui peuvent appeler des traitements différents. En conséquence, les demandeurs d'asile

engagés dans une procédure Dublin-II devrait exclusivement tomber sous le champ d'application du règlement Dublin-II.

Proposition :

Clarification des droits et des devoirs des personnes soumises aux mesures de Dublin II en vertu du règlement Dublin.

4. Niveau et forme des conditions matérielles d'accueil – Accès aux soins de santé

Les articles 13 et 14 de la directive laissent un large pouvoir discrétionnaire quant à la forme et au niveau des conditions matérielles d'accueil (logement, nourriture, habillement et allocation journalière). Des différences substantielles existent notamment quant à la forme d'hébergement (logement collectif, logement individuel) et quant au type d'hébergement. Les Etats membres ont également des pratiques différentes quant au montant des prestations financières accordées aux demandeurs d'asile pour couvrir leurs autres besoins. La plupart des Etats membres fournissent le logement et la nourriture en nature. La Commission européenne souligne que des problèmes majeurs ont été constatés dans les Etats membres où les demandeurs d'asile reçoivent une allocation financière au titre des conditions matérielles d'accueil, cette allocation étant généralement insuffisante pour assurer leur subsistance au sens de l'Article 13, § 2. Des problèmes relatifs à l'accès à la santé ont été relevés (Article 15) ; souvent il y a des malentendus de la part des ONG. Cette différence d'appréciation provient du fait que les ONG appliquent leurs propres normes notamment l'exigence de fournir aux demandeurs d'asile des soins de santé mentale (Art. 15, § 1).

On peut se demander dans quelle mesure une plus grande harmonisation est réellement nécessaire pour la mise en place du Régime d'Asile Européen Commun. Des pratiques différentes quant aux conditions matérielles d'accueil peuvent être le résultat de concepts juridiques différents qui dépassent le champ d'application de la directive Conditions d'accueil. Ces pratiques différentes peuvent également tenir aux différences sociales et géographiques des Etats membres. Il n'est pas certain que des différences en terme d'hébergement soit un élément qui influence vraiment le choix du pays d'accueil par le demandeur d'asile. Une harmonisation plus avancée qui prescrirait des règles uniformes -qui peuvent s'avérer inapplicables ou contre productives- peut aussi empêcher le développement de meilleures pratiques.

Proposition :

Pas d'harmonisation "complète" (exhaustive) mais examen de la question de savoir dans quelle mesure les conditions d'hébergement et les autres conditions d'accueil doivent être uniformes au sein de l'Union européenne. Limitation du contenu de la directive et suppression des dispositions superflues. Introduction de clauses de flexibilité.

5. Droit à la liberté de circulation

Aux termes de l'Article 7 de la directive les Etats membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour limiter la liberté de circulation des demandeurs d'asile. Une majorité d'Etats membres ne limite pas le droit à la liberté de circulation ou le fait seulement pour raisons d'ordre public. Cependant d'autres Etats membres restreignent la liberté de circulation à un district déterminé ou ne permettent pas aux demandeurs d'asile de choisir leur lieu de résidence. La différence essentielle résulte en définitive des diverses pratiques en matière de rétention, mesure appliquée dans tous les Etats membres sur base d'une variété de

motifs (depuis le cas de l'Allemagne qui n'autorise pas la rétention des demandeurs d'asile sauf pour assurer la mise en œuvre d'une mesure d'expulsion jusqu'à la pratique généralisée du placement en rétention de tous les demandeurs d'asile entrés illégalement sur le territoire de l'Etat à l'exception de ceux ayant des besoins particuliers).

Autant il paraît justifié de limiter la liberté de circulation des demandeurs d'asile à une région ou un lieu de résidence précis aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande, autant la rétention ne devrait être admise que sur base de motifs spécifiques compte tenu de la restriction importante qu'elle engendre quant aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Dès lors, l'évaluation de la nécessité de la rétention de même que l'interdiction de tout placement automatique en rétention devrait faire l'objet d'un amendement législatif. On peut cependant noter que dans l'affaire Saadi c/ UK du 11 Juillet 2006, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a souligné que si la règle générale énoncée à l'Article 5, § 1 de la CEDH est que toute personne a droit à la liberté, l'alinéa f) prévoit une exception en permettant aux Etats de restreindre la liberté des étrangers dans le cadre du contrôle de l'immigration (voir aussi Hailbronner, *European Journal of Migration and Law*, vol. 9 (2007), p. 159).

Une étude sur la pratique récente de transposition de la directive Conditions d'Accueil montrera peut-être la nécessité d'une approche différenciée des restrictions apportées à la liberté de circulation, à l'accès à l'emploi, au choix des conditions d'hébergement, etc.... Dans certains Etats membres le niveau et la forme des conditions matérielles d'accueil diffèrent en fonction des stades de la procédure d'asile ou de la longueur de la procédure.

En Allemagne les demandeurs d'asile sont obligés de rester dans un centre d'accueil pendant les premières semaines consécutives à leur demande. Aux Pays-Bas un système relativement sophistiqué a été mis en place qui distingue entre des centres d'orientation et des centres d'intégration. Pendant la phase d'orientation les activités mises en place et les informations communiquées aux demandeurs tiennent compte du caractère temporaire de leur séjour. Ceux dont la qualité de réfugié a été reconnue se voient attribués un logement individuel dans une municipalité. Les demandeurs qui se voient notifier une décision négative en première instance sont transférés dans un centre de retour qui promeut et encourage l'idée d'un retour volontaire. Même si l'on remarque que ce système peut être en conflit avec la directive, il faut se demander si ces différenciations sont justifiées au regard des divers objectifs des centres d'hébergement.

Proposition :

Introduction de règles relatives aux motifs de rétention des demandeurs d'asile, réécriture de la directive pour permettre un système d'hébergement différencié en fonction des divers stades de la procédure.

6. Accès à l'Emploi

L'article 11 laisse une flexibilité considérable quant à l'accès à l'emploi. La moitié des Etats membres n'autorisent l'accès à l'emploi qu'au terme de la durée maximale de 12 mois prévue par la directive. D'autres Etats membres exigent l'octroi d'un permis de travail et/ou limitent l'accès à certains secteurs de l'économie. Les limitations imposées par les Etats membres de l'Union ne sont pas contraires à la directive pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à l'essence même du principe du droit au travail. On doit souligner que l'accès à l'emploi peut être un facteur déterminant pour éviter les mouvements secondaires bien qu'il doive

également être tenu compte du fait que, pour le choix du pays d'accueil, la perspective de trouver un travail « au noir » puisse être un facteur encore plus déterminant que la possibilité de se voir délivrer un permis de travail officiel. De toute façon, les restrictions encouragent le travail clandestin ce qui doit être évité comme objectif de principe du système européen. Cependant on ne peut pas s'attendre à ce que les Etats arrivent facilement à un consensus sur la question de savoir si l'accès à l'emploi est un facteur déterminant d'attraction des flux migratoires incontrôlés. Il semble dès lors recommandé d'édicter des règles uniformes d'accès au marché du travail tout en laissant dans le même temps une certaine flexibilité quant à la durée de la période exigée avant d'avoir accès au travail et ce pour tenir compte des conditions évolutives du cours de la procédure.

Proposition :

Introduction de règles uniformes d'accès au marché du travail ; prévoir une flexibilité qui permette de réagir aux fluctuations de la situation du marché du travail (tel un afflux important) sous contrôle de l'UE.

7. Traitement des personnes particulièrement vulnérables, notamment les victimes de torture, les cas de persécution sur des enfants ou ceux fondés sur le sexe

Un nombre important d'Etats membres de l'Union Européenne, y compris ceux qui accueillent un nombre considérable de demandeurs d'asile, ne prévoit aucune procédure spécifique d'identification des demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers. La Commission européenne et les ONG ont critiqué le manque d'identification des besoins particuliers des demandeurs dès lors que ce manque risque vraisemblablement d'entraîner une prise en compte insuffisante de ces besoins. Il est vrai cependant que la disposition de la directive (Article 17) n'est pas tout à fait claire quant à l'obligation de mettre en place une procédure spécifique d'identification. L'identification des demandeurs d'asile vulnérables est pourtant un élément essentiel de la directive sans laquelle les dispositions de la directive concernant le traitement spécial à réserver à ces personnes perdraient tout leur sens (voir le rapport de la Commission p. 9). La plupart des Etats membres considèrent toutefois que les besoins particuliers des personnes vulnérables sont prises en compte par des dispositions générales, y compris des traités internationaux comme la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, etc...L'introduction d'un système formel d'identification des personnes vulnérables contribuerait à la mise en œuvre effective des dispositions de la directive. Il est certain que la mise en place d'une procédure permettant de déterminer si un demandeur d'asile a besoin d'un traitement particulier s'impose. Je m'interroge cependant sur le bien fondé d'une procédure générale et formelle d'identification. Je pense que des progrès pourraient être faits en obligeant les Etats membres à inclure dans les formalités d'accueil des demandeurs des questions qui permettraient de déceler les situations de vulnérabilité. En outre, les examens médicaux –que la plupart des Etats membres pratiquent- pourraient spécialement inclure des questions et des indications qui entraîneraient un traitement particulier.

Proposition :

Instauration d'un examen obligatoire au cours de la procédure de demande d'asile et/ou au cours de l'examen médical afin de vérifier si le demandeur appartient ou non à la catégorie des personnes particulièrement vulnérables.

8. Prévention de la fraude et des abus

L'article 16 de la directive autorise sous certaines conditions la limitation ou le retrait des conditions d'accueil. Alors que le § 2 n'a pas été beaucoup appliqué – situation du demandeur d'asile qui ne peut prouver que sa demande d'asile a été introduite dans les meilleurs délais raisonnables après son arrivée- le § 1, a) et b) a été mis en œuvre de différentes façons par les Etats Membres. Bien que, au vu du nombre restreint de décisions judiciaires, il semble qu'en général les dispositions du § 1 n'aient pas joué un rôle essentiel, il serait souhaitable d'établir une certaine uniformité dans les sanctions prises à l'encontre des demandeurs d'asile qui, pendant la procédure d'asile, ne respectent pas leurs obligations ou ne coopèrent pas avec les autorités nationales. En Allemagne une loi prévoit la possibilité de limiter les avantages sociaux quand un demandeur d'asile prolonge son séjour sur le territoire pour empêcher l'exécution de mesures mettant un terme à son séjour (ou mesures d'expulsion). En toute hypothèse, des sanctions doivent exister en cas de fraude ou de violation par le demandeur de ses obligations.

En outre, dans un système cohérent, les conditions d'accueil doivent d'une façon ou d'une autre garder en perspective la possibilité d'un retour dans les cas où le demandeur d'asile échoue à prouver le bien fondé de sa demande de protection internationale.

Proposition :

Introduction de règles relatives à la coopération du demandeur d'asile et instauration d'un régime de sanctions en cas de fraude ou de violation des devoirs. Certaines sanctions pourraient consister à des restrictions en matière de logement et à des mesures préparatoires au retour.