



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.6.2011
COM(2011) 320 final

ANNEXE

Explication détaillée de la proposition modifiée

Accompagnant le document

Proposition modifiée de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile

(Refonte)

L'explication détaillée de la proposition modifiée de la Commission est présentée par comparaison avec la proposition de la Commission de 2008, modifiant la directive 2003/9/CE.

Article 2

a) Il est spécifiquement fait référence à «l'article 2, point h)» de la directive «qualification» dans la définition du terme «demande de protection internationale».

b) «demandeur d'une protection internationale» est ajouté, car cette expression est utilisée dans le texte de la proposition de directive.

c) - Par souci de clarté, la définition des membres de la famille est divisée en deux catégories selon que i) le demandeur est un adulte ou que ii) le demandeur est mineur.

- Eu égard à la position du PE et aux préoccupations exprimées par certains États membres, une condition supplémentaire est ajoutée à la définition des membres de la famille en ce qui concerne les mineurs mariés, en ce sens qu'ils ne seront inclus dans cette catégorie *que s'ils ne sont pas accompagnés de leur conjoint* sur le territoire de l'État membre concerné et que leur intérêt supérieur l'exige [et pas uniquement si leur intérêt supérieur l'exige].

g) la définition des «procédures et procédures de recours» est supprimée, puisqu'elle devient obsolète [les recours et procédures sont définis par la législation de l'UE et non par la législation nationale, sauf stipulation contraire dans la directive].

e) dans la définition du mineur non accompagnés la référence à la «coutume» est remplacée par «la pratique de l'État membre concerné» pour des raisons de clarté.

j), k) deux nouvelles définitions sont ajoutées, à savoir «représentant» et «demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil».

Article 3

Le champ d'application de la directive mentionne les «eaux territoriales» afin d'assurer la cohérence avec l'article 3 de la proposition modifiée de directive relative aux procédures d'asile..

Article 5

Les termes «dans la mesure du possible» sont supprimés, comme demandé par le Parlement européen.

Les termes «autorité compétente» sont effacés conformément à la proposition modifiée de directive relative aux procédures d'asile.

Il est prévu que les informations soient fournies «dans une langue que les demandeurs comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent», conformément à la position du Parlement, au lieu de [dans une langue dont on peut supposer qu'ils la comprennent].

Article 6

Afin de simplifier la disposition en question, la phrase «le titulaire du certificat jouit des droits et avantages conférés aux demandeurs d'asile en vertu de la présente directive», figurant dans la proposition de 2008, est supprimée.

Un nouveau paragraphe 6 est ajouté afin de garantir que les États membres n'exigent pas, de manière injustifiée, que les demandeurs d'asile produisent des documents ou ne leur imposent pas d'obstacles administratifs injustifiés avant de leur accorder les droits qui leur sont conférés par la présente directive.

Article 7

Pas de changement.

Article 8

Les principes généraux de cet article ont été maintenus. Quelques adaptations linguistiques ont été ajoutées, conformément aux discussions menées au sein du Conseil, et à la position du Parlement européen. En particulier:

- la référence à «un lieu déterminé» est effacée puisqu'elle est considérée comme superflue [elle est déjà incluse dans la définition de la détention à l'article 2, point h)];
- les termes «d'autres» ont été ajoutés pour préciser davantage le lien avec le paragraphe 4 de cet article;
- les termes du motif b) ont été clarifiés. Il est notamment fait référence aux pratiques selon lesquelles les États membres peuvent réaliser un «entretien préliminaire» pour déterminer les éléments sur lesquels se fondent la demande d'asile (à savoir des faits essentiels liés aux motifs pour lesquels l'asile est demandé) qui ne pourraient être obtenus en l'absence de rétention;
- conformément aux discussions menées au sein du Conseil, il est précisé que la détention dans le cadre des procédures pénales ne relève pas du champ d'application de la présente directive;
- pour des raisons de clarté, la phrase «conformément à la législation nationale» est remplacée par «ces motifs sont inscrits dans la législation nationale»;
- «lieu déterminé» est remplacé par «lieu désigné» afin d'éviter la confusion avec la définition de la rétention à l'article 2, point h).

Article 9

La proposition modifiée précise certaines règles et garanties procédurales en matière de rétention et permet une plus grande latitude dans leur mise en œuvre. En particulier:

- le paragraphe 1 a été simplifié, compte tenu de la disposition pertinente figurant dans la directive sur le retour et de la position du Parlement européen. En particulier, ce paragraphe fait à présent référence au principe de la «diligence voulue»;
- tenant compte des régimes juridiques divergents des États membres, le paragraphe 2 prévoit que la rétention peut aussi être ordonnée par les autorités administratives (et pas seulement

judiciaires). Le délai de 72 heures a été retenu pour garantir un accès automatique à l'autorité judiciaire. Les consultations ont montré que cela correspond aux pratiques actuelles de certains États membres;

- les paragraphes 3 et 4 ont été fusionnés en un paragraphe 3 pour des raisons de clarté. En outre, l'obligation de notifier au demandeur la durée de sa rétention a été supprimée, pour tenir compte des divergences des régimes juridiques des États membres à cet égard;

- la notion de réexamen de la rétention par une autorité judiciaire est mieux définie: la disposition indique qu'il intervient en particulier dans les cas de rétention prolongée, c'est-à-dire de longue durée, ou selon les circonstances, ou lorsque de nouvelles informations peuvent affecter la légalité de la rétention;

- La phrase «La durée de la rétention ne peut en aucune circonstance être prolongée indûment» est supprimée car elle est jugée inutile (à la lumière de l'article 9, paragraphe 1);

- l'étendue de l'accès à l'assistance juridique gratuite est mieux définie, conformément à la position du Parlement européen et aux discussions menées au sein du Conseil, de manière à assurer également une cohérence avec la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile. Cette assistance gratuite concerne en particulier les cas de recours ou de réexamen d'une décision de placement en rétention et intervient uniquement lorsqu'il est nécessaire de garantir un accès effectif à la justice; elle ne couvre que la préparation des documents et la représentation devant les autorités judiciaires, et peut être restreinte aux avocats désignés par l'État membre concerné.

Article 10

- Le paragraphe 1 est modifié pour des raisons de clarté. Il en va de même pour le paragraphe 3, eu égard aux dispositions pertinentes de la directive sur le retour et afin d'assurer une cohérence avec l'article 18, paragraphe 2, points b) et c), de la proposition modifiée concerne les modalités d'hébergement.

- Le paragraphe 2 introduit l'obligation d'assurer l'accès à des espaces en plein air, conformément à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme.

- Le paragraphe 5 est réajusté conformément à la disposition pertinente figurant dans la directive sur le retour. Il est en outre indiqué que les informations sont fournies «dans une langue que les demandeurs comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent», conformément à la position du Parlement [au lieu de «dans une langue dont **les demandeurs sont censés avoir une connaissance suffisante**»].

- Conformément aux discussions au sein du Conseil et par souci de préserver une souplesse dans la mise en œuvre de cette disposition, le paragraphe 6 autorise les États membres à déroger temporairement à certaines normes d'accueil lors de la rétention. Lorsque, notamment, les capacités dans les centres de rétention spécialisés, sont temporairement dépassées, les demandeurs peuvent être placés en rétention dans des prisons, à condition d'être séparés des criminels. Cette dérogation ne doit néanmoins pas s'appliquer aux mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une mesure de rétention, qui doivent toujours être placés dans des centres de rétention spécialisés.

Les États membres peuvent aussi déroger à l'obligation de fournir au demandeur d'asile des informations concernant les règles du centre de rétention et ses droits et obligations au sein de

ce centre lorsque le demandeur est placé en rétention à un poste frontière ou dans une zone de transit; néanmoins, cette dérogation ne saurait être appliquée dans le cadre des procédures aux frontières, établies à l'article 43 de la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile, qui indique que les États membres devraient être mieux équipés afin d'offrir cette garantie dans les sites correspondants.

En outre, ces dérogations ne devraient pas être appliquées automatiquement, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. À cet égard, elles devraient être dûment justifiées et tenir compte des circonstances de chaque cas, comme le degré de sévérité de la dérogation appliquée, sa durée et son impact sur l'individu concerné.

Article 11

- les paragraphes de cet article ont été restructurés pour des raisons de clarté.

- L'interdiction complète de la rétention des mineurs non accompagnés est supprimée. À cet égard, sans préjudice de l'article 8 de la directive, les mineurs ne peuvent être placés en rétention que si leur intérêt supérieur l'exige. Néanmoins, afin de prendre en compte la vulnérabilité particulière des mineurs non accompagnés, la disposition établit également qu'ils ne doivent être placés en rétention que dans des cas particulièrement exceptionnels.

En outre, il est expressément précisé que la rétention de mineurs ne doit être appliquée qu'en tant que mesure de dernier recours, et une fois que toutes les mesures alternatives ont été examinées et se sont révélées inefficaces. Le placement en rétention de mineurs doit également être appliqué pour une période aussi courte que possible et les États membres doivent aussi faire des efforts pour s'assurer qu'ils soient logés dans des installations ouvertes adaptées aux mineurs.

- Exceptionnellement, les demandeurs de sexe féminin et masculin peuvent être placés dans le même espace pour les activités récréatives ou sociales.

- Avant de placer une personne vulnérable en rétention, les États membres doivent établir si sa santé et son bien être ne vont pas se détériorer de manière substantielle. Toutefois, l'obligation de faire attester ce fait par un «professionnel qualifié» est supprimée.

- Dans le droit fil des discussions au sein du Conseil et étant donné que lorsqu'une mesure de rétention est appliquée aux postes frontières ou dans les zones de transit, il peut être difficile dans les faits d'assurer l'accès à certaines garanties en matière d'accueil, le paragraphe 5 autorise les États membres à appliquer des dérogations en ce qui concerne les droits visés au quatrième alinéa du paragraphe 2, au paragraphe 3, au premier alinéa du paragraphe 4.

Néanmoins, ces dérogations ne sauraient être appliquées dans le cadre des procédures aux frontières, établies à l'article 43 de la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile, selon laquelle les États membres devraient être mieux équipés afin d'offrir cette garantie dans les sites correspondants. En outre, ces dérogations ne devraient pas être appliquées automatiquement, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. À cet égard, elles devraient être dûment justifiées et tenir compte des circonstances de chaque cas, comme le degré de sévérité de la dérogation appliquée, sa durée et son impact sur l'individu concerné.

Article 14

- La précision selon laquelle l'accès au système éducatif peut être limité au système public d'enseignement est réintroduite, à la suite des débats menés au Conseil.

- Par souci de cohérence avec la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile, il est précisé qu'une demande d'asile peut être introduite au nom du mineur (au lieu de «par ses parents») afin de couvrir également d'autres cas prévus dans ladite proposition.

- Les termes du deuxième alinéa du paragraphe 2 sont mieux précisés.

Article 15

La proposition modifiée conserve les délais fixés pour l'accès au marché de l'emploi. En effet, l'accès est accordé au plus tard après un délai de six mois à compter de l'introduction d'une demande de protection internationale. Néanmoins, ce délai peut être étendu pour une période de six mois supplémentaires, dans les cas visés à l'article 31, paragraphe 3, points b) et c), de la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile, qui permet également une extension de l'examen d'une demande d'asile. Ces cas sont les suivants: i) lorsqu'il existe un nombre important de demandes simultanées de protection internationale et ii) lorsque le retard peut manifestement être attribué à l'incapacité du demandeur de respecter certaines obligations prévues à l'article 13.

L'article en question note également que si des conditions peuvent être imposées pour l'accès à l'emploi, il convient de veiller à ce que ces conditions ne soient pas dans les faits trop strictes et qu'elles n'empêchent pas l'accès effectif à l'emploi des demandeurs d'asile.

Article 17

Le vocable «personnes ayant des besoins particuliers» est remplacé par le terme «personnes vulnérables» mentionné à l'article 21, à la suite des changements apportés à cet article.

Afin d'intégrer les discussions tenues au Conseil et la position du Parlement, le critère concernant le niveau d'aide matérielle adéquate est simplifié et permet plus de souplesse dans sa mise en œuvre.

L'objectif de cette disposition est de quantifier la notion de «niveau de vie adéquat» Plus précisément, lorsque le soutien matériel est fourni sous forme d'argent, les États membres déterminent le montant à accorder sur la base de l'aide financière fournie à leurs ressortissants lorsqu'une telle aide est nécessaire. Les négociations ont révélé que cela est pleinement conforme aux pratiques nationales ou à la législation d'un certain nombre d'États membres. En outre, la disposition autorise les États membres à appliquer des normes moins favorables aux demandeurs, par rapport aux ressortissants nationaux, dans des cas dûment justifiés; par exemple, lorsqu'une certaine aide est fournie en nature et qu'elle est dès lors déduite de l'aide financière, ou lorsque le niveau d'aide fourni aux ressortissants nationaux dépasse ce qui est nécessaire pour leur garantir «un niveau de vie adéquat afin d'assurer leur subsistance et de protéger leur santé physique et mentale», les demandeurs d'asile ne se voient donc accorder qu'un pourcentage de cette aide nationale.

Article 18

- Des ajustements mineurs ont été insérés, afin de préciser les liens entre cette disposition et les règles sur la rétention (en indiquant notamment que la disposition s'entend sans préjudice

des articles 10 et 11 et en supprimant le point c): «le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière, dans un local qu'il ne peut quitter».)

- Par souci de cohérence, le paragraphe 7 a été inclus en tant que point b) du paragraphe 2 de telle sorte que l'ensemble des garanties en matière de logement sont énoncées dans une disposition unique.

- Le paragraphe 2 a été simplifié: la formulation des points b) et c) sur le droit de communiquer avec des membres de la famille, des conseillers juridiques, etc., ou de les recevoir dans les centres, a été revue, par souci de cohérence avec l'ancien paragraphe 7, devenu le point b).

- Pour des raisons de cohérence, le paragraphe 3 est déplacé et intégré à l'article 23 qui porte sur les garanties offertes aux mineurs.

Article 19

- L'obligation d'accorder aux personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil un «accès aux soins de santé égal à celui des ressortissants nationaux» a été supprimée, conformément à la position du Parlement européen et aux discussions menées au Conseil.

- Le terme «troubles mentaux» est remplacé par «troubles post-traumatiques».

Article 20

Les dispositions sont considérablement modifiées et permettent aux États membres de retirer et/ou de réduire l'aide matérielle dans l'ensemble des cas visés dans la directive en vigueur, à l'exception des cas dans lesquels le demandeur n'a pas déposé une demande aussi vite que possible afin de tenir compte de la jurisprudence récente¹.

Pour des raisons de clarté, le paragraphe 2 de la proposition de 2008 devient le paragraphe 1, point d), de telle sorte que l'article 1^{er} combine tous les motifs de retrait ou de réduction.

Le paragraphe 3 précise que la réduction de l'aide matérielle (qui, conformément à l'article 2, point g), concerne l'hébergement, la nourriture, les vêtements et l'assistance financière) ne comprend pas les soins de santé. Le vocable «personnes ayant des besoins particuliers» est remplacé par le terme «personnes vulnérables» mentionné à l'article 21, à la suite des changements apportés à cet article.

Article 21

Le lien entre les notions de besoins particuliers en matière d'accueil et de vulnérabilité est précisé: cette disposition relève en particulier que des besoins particuliers en matière d'accueil ne peuvent concerner une personne vulnérable qu'une fois que sa situation personnelle a été appréciée, conformément à l'article 22. Cette modification a également été prise en compte dans le titre du chapitre IV. Elle doit en outre être lue en liaison avec la définition des personnes ayant des besoins d'accueil particuliers, à l'article 2, point k).

¹ *R(Q)/Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, confirmé par l'avis des *the Lords of Appeal for the judgement dans l'affaire Regina/ Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66

En outre, les «personnes ayant des maladies physiques graves» sont ajoutées à la liste des personnes vulnérables. Cela correspond à la notion de «personnes ayant des besoins procéduraux spéciaux» figurant dans la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile.

Le terme «troubles mentaux» est remplacé par «problèmes de santé mentale» ou «troubles post-traumatiques» par souci de clarté.

La liste des personnes vulnérables reste ouverte, comme dans la proposition de 2008.

Nouvel article 22

La référence à la détermination des besoins particuliers en matière d'accueil a fait l'objet d'un nouvel article séparé. En outre, la disposition pertinente a été modifiée afin d'en faciliter la mise en œuvre et fait désormais état de l'établissement de «mécanismes» au lieu de «procédures prévues par le droit national». Il est donc plus clair que la détermination des besoins particuliers en matière d'accueil ne passe pas forcément par l'établissement d'une procédure administrative nouvelle/distincte, mais qu'elle peut être intégrée aux modalités nationales existantes [à savoir, des examens médicaux], si besoin est parallèlement à certains ajustements, afin de garantir que la détermination intervient au début de la procédure d'asile et qu'elle est matériellement en mesure de déterminer/recenser les besoins d'accueil particuliers conformément à la définition de l'article 2, point k). Afin de faciliter sa mise en œuvre, la disposition établit que ces mécanismes d'identification sont lancés «dans un délai raisonnable» au lieu de «immédiatement» après l'introduction d'une demande de protection internationale.

La disposition maintient ainsi la nécessité, pour les États membres, de déterminer si le demandeur relève d'un groupe vulnérable, au sens de l'article 21, et dans l'affirmative, s'il a des besoins d'accueil particuliers. La nature desdits besoins devra alors être spécifiée afin d'établir le type d'intervention souhaitable, ce qui revient à déterminer si un traitement est nécessaire ou s'il suffit d'offrir au demandeur un hébergement spécifique, etc.

En outre, la disposition maintient que des besoins d'accueil particuliers, révélés après l'examen initial prescrit à l'article 22, ne peuvent être ignorés. Cela peut notamment être le cas pour certains troubles traumatiques qui, en raison de leur nature, ne peuvent être révélés qu'après un certain temps.

Enfin, la disposition précise que l'identification de besoins d'accueil particuliers ne préjuge pas de l'examen de la demande de protection internationale, visant à déterminer si ces besoins d'accueil sont pertinents au regard des conditions d'octroi du statut de protection internationale en vertu de la directive «qualification».

Article 23 [ancien article 22]

Le paragraphe 4 est ajouté [ancien article 18, paragraphe 3)], afin que toutes les modalités liées au mineurs soient regroupées en un seul article. Le terme «coutume» a été remplacé par «la pratique en vigueur dans les États membres concernés» par souci de cohérence avec la définition des mineurs non accompagnés et des membres de leur famille, à l'article 2, point f) et c) respectivement.

Article 24 [ancien article 23]

Le paragraphe 1 est modifié afin d'assurer la cohérence avec la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile.

Le paragraphe 2 est ajouté et précise les qualifications et le rôle du représentant d'un mineur non accompagné, conformément aux discussions menées au sein du Conseil et à la proposition modifiée de directive sur les procédures d'asile.

Le paragraphe 2 rappelle également que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans tous les cas où les États membres décident de placer des mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes. Le paragraphe 3 est simplifié: il mentionne des «mécanismes» et non plus des «procédures dans leur législation nationale» en vue de la recherche des parents des mineurs non accompagnés. En outre, compte tenu des discussions menées au sein du Conseil, la disposition comprend la phrase: «le cas échéant avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes».

Article 25 [ancien article 24]

Ajustement linguistique mineur: les termes «viols ou d'autres violences graves» sont ajoutés au paragraphe 2, afin d'assurer une cohérence avec le paragraphe 1.

Article 26 [ancien article 25]

Le paragraphe 2 a été modifié de manière à refléter la disposition relative à l'accès à l'assistance juridique gratuite figurant à l'article 9, paragraphe 5.

Article 27 [ancien article 26]

Aucun changement.

Article 28 [ancien article 27]

L'article 28 ne fait plus référence à l'obligation de rendre compte annuellement. Il établit par contre un délai pour la communication, par les États membres, de la première série d'informations, conformément à l'annexe I de la proposition.

Article 29 [ancien article 28]

Aucun changement.

Article 30 [ancien article 29]

La Commission fait rapport au Parlement et au Conseil deux ans après le délai de transposition de la directive.

Annexe I

Ce mécanisme de rapport est retenu/maintenu dans la directive modifiée. Néanmoins, conformément aux discussions menées au sein du Conseil et aux préoccupations exprimées quant aux contraintes administratives, le niveau de détail a été substantiellement réduit pour ne retenir que les dispositions les plus essentielles de la directive et couvrir les cas où l'absence d'informations pertinentes rendrait le suivi difficile. Le calendrier a également été

modifié; Après le délai prescrit à l'article 28, paragraphe 2, les États membres ne sont obligés de soumettre à nouveau les informations requises que lorsqu'un changement substantiel est intervenu dans leur législation ou leurs pratiques qui rend obsolètes les informations fournies.