



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 6 juin 2013 (07.06)
(OR. en)**

**Dossier interinstitutionnel:
2008/0244(COD)**

**14654/2/12
REV 2 ADD 1**

**ASILE 124
CODEC 2311
PARLNAT 403**

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)
= Exposé des motifs du Conseil
- Adopté par le Conseil le 6 juin 2013

I. INTRODUCTION

Le 7 juin 2011, la Commission a transmis au Conseil une proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile (refonte) (doc. 11214/11). Elle a modifié sa proposition initiale de refonte de la directive du 9 décembre 2008 sur les conditions d'accueil (doc. 16913/1/08 REV 1), en tenant compte de la position adoptée en première lecture par le Parlement européen dont le vote est intervenu le 7 mai 2009 (doc. 9333/09) et des points de vue exprimés au Conseil.

Pour éviter de retarder la procédure, le Parlement européen a établi sa position de négociation sur la proposition modifiée de la Commission en examinant celle-ci à la lumière de la position qu'il avait adoptée en première lecture sur la proposition initiale.

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a adopté un avis sur la proposition initiale de la Commission (doc. SOC/332 - CESE 1209/2009). Le 26 et le 27 octobre 2011, le Comité a décidé de pas rédiger de nouvel avis sur la proposition modifiée. Le Comité des régions a adopté un avis sur la proposition initiale lors de la session plénière qu'il a tenue les 6 et 7 octobre 2009 (doc. CdR 90/2009 fin) et, le 18 octobre 2011, il a décidé de ne pas émettre d'avis sur la proposition modifiée mais d'informer le Conseil de sa position au moyen d'une lettre adressée au Secrétaire Général du Conseil (doc. 18840/11).

Lors de sa session des 25 et 26 octobre 2012, le Conseil a confirmé un accord politique sur la proposition modifiée (doc. 14112/1/12 REV 1).

Conformément au protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption de la refonte de la directive sur les conditions d'accueil. Le Danemark ne participe pas à son adoption et il n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application, conformément au protocole sur la position du Danemark.

II. OBJECTIF DE LA PROPOSITION

La directive sur les conditions d'accueil fixe des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale. La refonte de cette directive s'inscrit dans le cadre d'une série de propositions législatives dans le domaine de l'asile, que la Commission a présentées conformément à l'engagement pris par le Conseil européen d'établir un régime d'asile européen commun d'ici 2012.

La refonte de la directive sur les conditions d'accueil a pour objectif d'assurer des conditions d'accueil adéquates et comparables dans les États membres liés par la directive, de garantir le respect des droits fondamentaux eu égard à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, et d'assurer la cohérence avec les autres instruments en matière d'asile.

III. ANALYSE DE LA POSITION ADOPTÉE PAR LE CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

A. Observations générales

Sur la base de la proposition modifiée de la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont négocié en vue de parvenir à un accord au stade de la position du Conseil en première lecture. Le texte de la position du Conseil reflète tout à fait le compromis intervenu entre les deux colégislateurs. Ce compromis relève et harmonise les normes d'accueil des demandeurs de protection internationale, notamment pour les personnes vulnérables qui ont des besoins particuliers en matière d'accueil. Il traduit en même temps la nécessité d'arrêter des règles qui permettent une mise en œuvre effective compte tenu des différents ordres juridiques internes et des règles qui permettent de contrer les abus en matière d'asile. Le compromis vise aussi à éviter aux États membres des charges administratives et financières inutiles.

B. Aspects principaux

Le texte du compromis qui ressort de la position adoptée par le Conseil en première lecture adapte la directive actuellement en vigueur¹ pour ce qui concerne les principaux aspects suivants:

¹ Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO L 31 du 6.2.2003, p. 18).

1. La définition des "membres de la famille" et le logement regroupé

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture assure la cohérence entre les différents instruments en matière d'asile en alignant la définition des "membres de la famille" sur celle qui a été retenue dans le cadre de la refonte de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile¹. Par rapport à la définition figurant dans la directive sur les conditions d'accueil actuellement en vigueur, qui couvre le conjoint du demandeur d'asile, ou son ou sa partenaire non marié(e), et les enfants mineurs non mariés, la définition est étendue au père, à la mère ou à l'adulte qui est responsable du demandeur, lorsque ce dernier est un mineur non marié.

En outre, la position adoptée par le Conseil en première lecture contient de nouvelles dispositions concernant le logement regroupé. Tout d'abord, les États membres doivent veiller, dans la mesure du possible, à ce que les demandeurs adultes dépendants qui ont des besoins particuliers en matière d'accueil soient logés avec de proches parents adultes qui sont déjà présents dans le même État membre et qui sont responsables d'eux de par la loi ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné. Ensuite, les États membres doivent veiller à ce que les enfants mineurs des demandeurs ou les demandeurs qui sont des mineurs soient logés, pour autant que leur intérêt supérieur l'exige, avec leurs parents ou avec l'adulte qui en est responsable, ou avec leurs frères ou sœurs non mariés.

2. Placement en rétention

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture introduit un vaste cadre législatif régissant le placement en rétention des demandeurs de protection internationale. Ce cadre comprend des dispositions relatives aux motifs du placement en rétention, aux garanties offertes aux demandeurs d'asile placés en rétention, aux conditions de rétention et au placement en rétention de personnes vulnérables et de personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil.

¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

2.1 Motifs du placement en rétention

La liste des motifs de placement en rétention a été élaborée eu égard au droit international et à la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, et compte tenu de la nécessité pour les États membres de contrer efficacement les demandes abusives. Cette liste comprend les motifs du placement en rétention qui figurent dans la recommandation du Conseil de l'Europe, assortis d'une mention du placement en rétention en vertu du règlement de Dublin. En outre, la position du Conseil comporte un motif de placement en rétention en liaison avec une procédure de retour dans le cadre de la directive "retour"¹, pour préparer le retour et/ou poursuivre le processus d'éloignement. Dans ce cas de figure, l'État membre doit justifier, sur la base de critères objectifs (tels que le fait que le demandeur placé en rétention a eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile) qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a introduit la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour.

2.2. Garanties offertes aux demandeurs d'asile placés en rétention

Compte tenu des différences entre les ordres juridiques internes, le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture contient une disposition selon laquelle l'État membre concerné doit prévoir un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité du placement en rétention ordonné par des autorités administratives qui peut avoir lieu d'office et/ou à la demande du demandeur de protection internationale. Le contrôle de la légalité de la rétention doit être décidé le plus rapidement possible à compter du début du placement en rétention dans le cas du contrôle d'office. Dans le cas d'un contrôle à la demande du demandeur, la légalité de la rétention fait l'objet d'un contrôle qui doit avoir lieu le plus rapidement possible après le lancement de la procédure pertinente. Les États membres doivent définir dans leur législation nationale le délai dans lequel doivent avoir lieu les contrôles.

¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

Afin de préserver le droit à un recours effectif, les demandeurs de protection internationale placés en rétention doivent être informés immédiatement par écrit des motifs de cette rétention et des procédures de recours contre la décision de placement prévues par la législation nationale, ainsi que de la possibilité de demander l'assistance et la représentation juridiques gratuites, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent.

Enfin, en ce qui concerne l'accès à une assistance et une représentation juridiques gratuites, la position en première lecture aligne le texte de la directive sur les conditions d'accueil sur celui de la directive "procédures en matière d'asile" actuellement en vigueur¹, exception faite de l'évaluation du bien-fondé de la mise à disposition d'une assistance et d'une représentation juridiques gratuites, étant donné la probabilité que le recours aboutisse. En outre, il est précisé que l'assistance et la représentation juridiques gratuites doivent être fournies par des personnes suffisamment qualifiées, reconnues ou habilitées par la législation nationale, n'ayant pas de conflit ou d'intérêts avec le demandeur de protection internationale.

2.3 Conditions de rétention

Les dispositions relatives aux conditions de rétention définissent les droits des demandeurs de protection internationale qui sont placés en rétention compte tenu de la pratique en matière d'asile. Dans cette optique, le placement en rétention s'effectue, en règle générale, dans des centres de rétention spécialisés. En outre, les demandeurs placés en rétention sont, dans la mesure du possible, séparés des autres ressortissants de pays tiers. Lorsque les demandeurs sont placés dans un établissement pénitentiaire, ils doivent toujours être séparés des délinquants. Indépendamment de leurs conditions de rétention, les demandeurs conservent les droits prévus dans la directive, y compris le droit au respect de la vie privée dans le cadre de leurs communications avec des représentants ou des membres de la famille.

¹ Directive 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 (JO L 326 du 13.12.2005, p. 13).

2.4 Placement en rétention de personnes vulnérables et de personnes ayant des besoins particuliers

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture comporte des dispositions spécifiques en matière de placement en rétention de personnes vulnérables et de personnes ayant des besoins particuliers. L'état de santé, y compris l'état de santé mentale, des demandeurs placés en rétention qui sont des personnes vulnérables doit être une préoccupation primordiale pour les autorités nationales. De plus, lorsque des personnes vulnérables sont placées en rétention, les États membres doivent veiller à assurer un suivi régulier de ces personnes et à leur apporter un soutien adéquat, compte tenu de leur situation particulière, y compris leur état de santé.

Conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, il est précisé que des mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et que des mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles et ne doivent jamais être hébergés dans des établissements pénitentiaires.

3. Accès au marché du travail

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture réduit de douze à neuf mois le délai dans lequel les demandeurs de protection internationale ont accès au marché du travail. Deux considérations qui se contrebalancent l'une l'autre motivent la décision d'avancer de trois mois le délai d'accès au marché: d'une part, l'idée que plus vite les demandeurs accèdent au marché, plus tôt ils deviennent indépendants sur le plan économique - et, partant, moins vulnérables à l'exploitation sur le marché noir et moins demandeurs d'assistance publique - et s'intègrent plus effectivement dans la société qui les accueille; et d'autre part, l'idée qu'un accès anticipé au marché est un élément qui pourrait inciter les migrants économiques qui ne remplissent pas les conditions pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale à tenter de profiter du régime d'asile.

4. Conditions matérielles d'accueil

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture prévoit que, dans les cas où les États membres accordent aux demandeurs de protection internationale des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ces derniers doit être fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par la législation, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Il est en outre précisé que les États membres peuvent accorder aux demandeurs d'asile un traitement moins favorable qu'à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque le ou les niveaux susmentionnés appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que ce qui est prescrit pour les demandeurs de protection internationale.

De surcroît, la position en première lecture prévoit un régime adapté pour la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Les États membres doivent garantir aux demandeurs de protection internationale un niveau de vie digne. Ils sont aussi autorisés à limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur abandonne son lieu de résidence, ne respecte pas de façon appropriée l'obligation de se présenter aux autorités ou lorsqu'il a introduit une demande ultérieure. En outre, un État membre peut limiter les conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur n'a pas introduit de demande d'asile aussitôt qu'il pouvait le faire. Enfin, comme dans la directive actuellement en vigueur, les États membres ont la possibilité de limiter les conditions matérielles d'accueil ou d'en retirer le bénéfice lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières.

5. Personnes vulnérables ayant des besoins particuliers en matière d'accueil

Le compromis qui trouve son expression dans le texte de la position adoptée en première lecture prévoit l'obligation pour les États membres d'apprécier les besoins particuliers des personnes vulnérables en matière d'accueil. Les femmes victimes de mutilation génitale sont ajoutées à la liste non exhaustive des catégories de personnes vulnérables. En outre, afin d'éviter toute lourdeur administrative inutile, il est précisé que cette appréciation ne doit pas nécessairement revêtir la forme d'une procédure administrative et qu'elle peut être intégrée aux procédures nationales existantes par les États membres.

6. Assistance et représentation juridiques gratuites

Les demandeurs de protection internationale disposent du droit d'accès à un recours effectif pour attaquer des décisions relatives à l'octroi, au retrait ou à la limitation des avantages et des décisions portant sur le séjour et la liberté de circulation. En pareils cas, les conditions d'octroi d'une assistance et d'une représentation juridiques gratuites sont les mêmes que dans le cas du contrôle d'une décision de placement en rétention, si ce n'est que les États membres peuvent prévoir que l'assistance et la représentation juridiques gratuites ne sont pas accordées si, de l'avis d'une autorité compétente, le recours ne présente aucune probabilité réelle d'aboutir.

7. Autres aspects importants

Les autres aspects importants ci-après figurent dans la position du Conseil en première lecture sur laquelle le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un compromis:

- la mention des conditions à remplir par le "représentant" en vue de permettre aux mineurs non accompagnés de bénéficier plus pleinement des droits et de respecter les obligations prévus par la directive sur les conditions d'accueil;

- les États membres ne peuvent subordonner l'octroi des conditions d'accueil à la fourniture de documents ou à d'autres formalités administratives inutiles ou disproportionnées;
- les États membres doivent procurer aux demandeurs de protection internationale les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies ou des troubles mentaux graves. Il est par ailleurs précisé que les États membres doivent fournir l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés;
- les États membres doivent commencer à rechercher dès que possible après le dépôt d'une demande de protection internationale les membres de la famille du mineur non accompagné, le cas échéant avec l'aide d'organisations internationales ou d'autres organisations compétentes, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur du mineur;
- les États membres doivent faire en sorte que les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves reçoivent le traitement nécessaire, en particulier qu'elles aient accès à des traitements ou des soins médicaux et psychologiques adéquats. En outre, le personnel qui travaille avec ces personnes doit avoir eu et continuer à recevoir la formation appropriée et être tenu par les règles de confidentialité;
- les États membres doivent communiquer à la Commission les renseignements pertinents sur la mise en œuvre de la directive de manière à lui permettre d'en assurer le suivi.

IV. CONCLUSIONS

La position du Conseil en première lecture reflète le compromis intervenu dans les négociations entre le Conseil et le Parlement, avec l'aide de la Commission. Ce compromis est confirmé par la lettre que le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) a adressée au président du Comité des représentants permanents (doc. 13885/12). Dans cette lettre, le président de la commission LIBE a indiqué qu'il recommanderait aux membres de cette commission et ensuite à la plénière que le Parlement, en deuxième lecture, approuve sans amendement la position adoptée par le Conseil en première lecture, sous réserve de la vérification du texte par les juristes-linguistes des deux institutions. En modifiant la directive sur les conditions d'accueil, c'est un autre élément fondamental que l'Union européenne met en place pour l'établissement d'un régime d'asile européen commun.
