

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

*Document de séance*

**A6-0024/2009**

27.1.2009

## **RAPPORT**

sur la mise en œuvre dans l'Union européenne de la directive 2003/9/CE sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés: visites de la commission LIBE de 2005 à 2008  
(2008/2235(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Martine Roure

PR\_INI

## SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN. **Error! Bookmark not defined.**

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION ..... **Error! Bookmark not defined.**

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la mise en œuvre dans l'Union européenne de la directive 2003/9/CE sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés: visites de la commission LIBE de 2005 à 2008 (2008/2235(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (directive "accueil")<sup>1</sup>,
- vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (directive "procédure")<sup>2</sup>,
- vu le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 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 ("règlement Dublin II")<sup>3</sup>,
- vu le rapport de la Commission du 26 novembre 2007 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 (COM(2007)0745),
- vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), et en particulier ses articles 5 et 8,
- vu la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies,
- vu les rapports des délégations de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures en Italie (Lampedusa), en Espagne (Ceuta et Melilla, Îles Canaries), en France (Paris), à Malte, en Grèce, en Belgique, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Pologne, au Danemark et à Chypre,
- vu sa résolution du 14 avril 2005 sur Lampedusa<sup>4</sup>,
- vu sa résolution du 6 avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte<sup>5</sup>,
- vu la proposition de refonte de la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (COM(2008)0815) (ci-après "proposition de refonte") et la proposition de révision du règlement Dublin II (COM(2008)0820) présentées conjointement par la Commission le 3 décembre 2008;

---

<sup>1</sup> JO L 31 du 6.2.2003, p. 18.

<sup>2</sup> JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

<sup>3</sup> JO L 50 du 25.2.2003 p. 1.

<sup>4</sup> JO C 33 du 9.2.2006, p. 598.

<sup>5</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2006)0136.

- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0024/2009),
- A. considérant que la directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile est un élément fondamental de la première phase du régime d'asile européen commun,
- B. considérant que la directive 2003/9/CE s'applique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés,
- C. considérant que les droits fondamentaux, tels que le droit de vivre dans la dignité, la protection de la vie familiale, l'accès aux soins de santé et le droit d'interjeter appel, doivent être garantis en toutes circonstances,
- D. considérant que les directives "accueil" et "procédure" imposent aux États membres de fournir aux demandeurs d'asile des informations écrites sur leurs droits, ainsi que sur les organisations qui assurent une assistance; considérant qu'il est primordial pour les demandeurs d'asile, compte tenu de la complexité des procédures et de la brièveté des délais, en particulier pour les cas de procédure accélérée, de bénéficier d'un conseil juridique approprié, d'avoir accès, en cas de besoin, à un interprète et de recevoir les décisions les concernant dans une langue dont on peut raisonnablement présumer qu'ils la comprennent,
- E. considérant qu'il est important de veiller à ce que les procédures d'asile soient claires (critères d'acceptation ou de rejet d'une demande d'asile), justes, effectives et proportionnelles, afin de garantir l'accès effectif à l'asile,
- F. considérant que l'article 7 de la directive 2003/9/CE accorde aux demandeurs d'asile le droit de libre circulation à l'intérieur de l'État membre dans lequel ils ont demandé l'asile, mais que ce droit peut être restreint par les États membres,
- G. considérant que la directive 2003/9/CE sur les conditions d'accueil s'applique pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, mais que, dans plusieurs centres visités, les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers sont retenus dans les mêmes enceintes,
- H. considérant que la Convention relative aux droits de l'enfant protège les droits de tous les mineurs, y compris ceux qui sont en dehors de leurs pays d'origine, et que la directive "accueil" impose aux États membres de tenir compte de la situation particulière des mineurs et confère à ces derniers des droits spécifiques tels que le droit à l'éducation,
- I. considérant que tous les États membres n'utilisent pas les centres d'accueil pour tous les demandeurs d'asile ou un grand nombre d'entre eux, leur préférant des solutions alternatives à l'échelon local, et considérant que la commission LIBE ne s'est pas encore penchée sur cet aspect de la pratique des États membres,
- J. considérant qu'aux fins du présent rapport, on entend par "rétention" une procédure administrative à caractère provisoire,
- K. considérant que la rétention est une mesure administrative temporaire qui diffère de la détention à caractère pénal,

- L. considérant que, lors de certaines de leurs visites, les députés ont à plusieurs reprises, chaque fois que cela a été nécessaire, compte tenu des mauvaises conditions prévalant dans un centre donné, constaté que les conditions de rétention dans certains centres étaient intolérables du point de vue de l'hygiène, de la promiscuité, des équipements disponibles, et que les personnes retenues n'étaient pas systématiquement informées des raisons de leur rétention, de leurs droits et de l'état d'avancement de leurs dossiers,

### *Remarques générales et procédures d'asile*

1. regrette que certaines des visites effectuées aient mis en lumière le fait que les directives existantes sont mal appliquées par certains États membre, voire ne le sont pas du tout; demande à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour assurer la transposition des directives et un respect de celles-ci qui ne soit pas uniquement formel;
2. souligne que les principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que le droit à vivre dans la dignité, la protection de la vie familiale, l'accès à des soins de santé et le droit à un recours effectif contre la rétention, devraient être d'application en toutes circonstances, quel que soit le statut du ressortissant du pays tiers concerné; ne saurait dès lors tolérer qu'une personne ne soit pas traitée en conséquence pour l'unique raison qu'elle est un(e) migrant(e) en situation irrégulière;
3. déplore le nombre de carences constatées au chapitre des conditions d'accueil, essentiellement imputables au fait que la directive 2003/9/CE offre actuellement aux États membres une vaste marge de manœuvre concernant l'établissement des conditions d'accueil à l'échelon national; se félicite, par conséquent, de la proposition de refonte précitée;
4. est satisfait du contenu de la proposition de refonte de la Commission, et se félicite que l'objectif annoncé soit d'assurer des normes de traitement plus élevées pour les demandeurs d'asile afin de garantir un niveau de vie digne et de permettre une plus grande harmonisation des dispositions nationales relatives aux conditions d'accueil;
5. est satisfait de la proposition de la Commission d'élargir le champ d'application de la directive 2003/9/CE à la protection subsidiaire afin de garantir un même niveau de droits pour toutes les formes de protection internationale;
6. invite les États membres à faire preuve d'une solidarité plus grande avec les pays qui sont le plus confrontés aux défis de l'immigration, qui ne se limite pas à une solidarité technique et/ou financière; demande à la Commission d'étudier la possibilité de proposer un instrument européen de solidarité qui permettra d'alléger la charge découlant du nombre élevé de réfugiés accueillis par les États membres dotés de frontières extérieures, cet instrument devant être fondé sur le principe du respect de la volonté des demandeurs d'asile, et de garantir un niveau de protection élevé;
7. demande à la Commission de mettre en place, en coopération avec le Parlement européen, un système de visite et d'inspection permanent; souhaite que la commission LIBE poursuive ses visites afin de garantir le respect du droit communautaire en matière de conditions d'accueil et de procédures de retour et l'organisation d'un débat annuel au

Parlement européen en séance plénière sur les résultats de ces visites;

### *Accueil*

8. regrette que la capacité des centres d'hébergement ouverts mis en place par certains États membres soit faible et ne semble pas correspondre aux besoins des migrants;
9. demande que l'accueil des demandeurs d'asile et immigrés soit effectué en priorité dans des centres d'accueil ouverts plutôt que dans des unités fermées, suivant l'exemple de ceux qui existent dans certains États membres;
10. rappelle l'obligation des États membres de garantir l'accès aux procédures de demande d'asile;
11. invite instamment les États membres à appliquer la directive "accueil" à tous les demandeurs d'asile à compter du moment où ceux-ci expriment le souhait de bénéficier d'une protection dans un État membre, même si la demande d'asile n'a pas encore été officiellement soumise;
12. invite instamment la Commission à rappeler aux États membres que le refus ou la révision à la baisse des conditions d'accueil pour des motifs autres que ceux visés par la directive "retour" est ou devrait être strictement interdit;
13. estime que les conditions d'accueil de base, telles que la nourriture, le logement et les soins de santé d'urgence ne devraient jamais être refusées, dès lors que ce refus pourrait constituer une violation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile;
14. estime nécessaire de trouver un juste équilibre entre rapidité des procédures, résorption de l'arriéré et traitement juste de chaque cas individuel – notamment dans le cas des procédures accélérées;

### *Accès à l'information et droit à l'interprétation*

15. constate que l'information sur les procédures est en grande partie écrite et que les délais sont très courts, ce qui peut poser un problème de compréhension et constituer un obstacle pour l'exercice effectif de leurs droits par les demandeurs d'asile lors du dépôt de leur demande; demande que des brochures expliquant tous les droits des demandeurs soient mises à leur disposition, dans les principales langues utilisées au niveau international et dans les langues parlées par un nombre significatif de demandeurs d'asile et d'immigrants de l'État membre concerné; demande aux États membres de prévoir également une communication d'informations par d'autres moyens, y compris oraux ou télévisuels ou par Internet;
16. exprime son inquiétude par rapport au manque fréquent d'interprètes bénéficiant d'une formation adéquate dans certains des centres visités, y compris lors des entretiens officiels; demande instamment aux États Membres d'assurer un service d'interprétation public et gratuit, si nécessaire par téléphone ou via Internet;
17. encourage les États membres à faire appel à l'assistance financière du Fonds européen

pour les réfugiés afin d'améliorer l'accès à l'information et notamment pour augmenter le nombre de langues dans lesquelles les informations sont proposées ou leurs supports; invite la Commission à assurer la diffusion, dans les États membres, des informations concernant les instruments financiers disponibles à cette fin et concernant les meilleures pratiques existant au niveau de leur utilisation;

### *Assistance juridique*

18. regrette que l'accès à une assistance juridique gratuite semble restreinte pour les demandeurs d'asile ou les immigrants irréguliers placés en rétention et qu'elle se limite parfois à une liste de noms d'avocats, ce qui a pour conséquence que les personnes qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants restent sans assistance;
19. rappelle qu'il est particulièrement difficile de trouver une assistance juridique appropriée pour les personnes placées en rétention, étant donné la difficulté de communiquer avec l'extérieur et la nature spécifique de la législation pertinente;
20. observe que la continuité de l'accès à l'assistance juridique est rendue plus difficile lorsque les personnes en rétention sont déplacées entre différents centres d'accueil ou de rétention administrative;
21. félicite le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) pour leur travail d'assistance juridique, mais estime que celles-ci ne peuvent pas se substituer aux responsabilités des États;
22. exhorte les États membres à garantir l'accès à une assistance juridique et/ou une représentation gratuite dans tous les cas où les demandeurs d'asile se trouvent dans l'impossibilité d'acquitter les coûts afférents;

### *Accès à la santé*

23. regrette que, dans la majorité des centres de rétention visités, les demandeurs d'asile et les migrants se plaignent systématiquement de l'insuffisance et de l'inadéquation des soins médicaux, des difficultés pour voir les médecins ou pour communiquer avec eux, du manque de soins spécifiques (en particulier pour les femmes enceintes et les victimes de tortures) et de médicaments appropriés;
24. demande aux États Membres d'étendre la couverture médicale actuellement offerte aux demandeurs d'asile et aux migrants afin qu'elle ne se limite pas aux soins d'urgence et de garantir également l'assistance psychologique et des soins de la santé mentale; rappelle que le droit à la santé et aux soins médicaux fait partie des droits les plus fondamentaux de la personne;

### *Accès à l'emploi*

25. se félicite de la proposition de la Commission visant à remédier aux obstacles à l'accès au marché du travail et à autoriser l'accès à un emploi à l'expiration d'une période de six mois après le dépôt d'une demande de protection internationale;

26. demande aux États membres de ne pas imposer de contraintes légales ou administratives constituant des entraves dans l'accès à l'emploi;

### *Assistance fournie par les ONG*

27. reconnaît le travail considérable effectué par les associations en ce qui concerne l'assistance aux demandeurs d'asile et aux migrants irréguliers;
28. demande aux États membres de tirer parti des bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre du volet du programme EQUAL concernant les demandeurs d'asile au regard d'une préparation efficiente au marché du travail;
29. demande aux États membres de garantir un accès des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers à l'aide à la défense de leurs droits par des acteurs indépendants des autorités nationales, y compris lors de la rétention; demande aux États membres de garantir légalement à la société civile un droit d'accès aux lieux d'enfermement pour étrangers sans entrave légale ou administrative;
30. demande aux États membres de n'avoir en aucun cas recours à la rétention des demandeurs d'asile, qui sont par nature vulnérables et ont besoin d'être protégés;

### *Rétention*

31. regrette qu'un certain nombre d'États membres aient de plus en plus recours à la rétention; souligne qu'une personne ne doit en aucun cas être placée en rétention pour l'unique raison qu'elle demande une protection internationale; souligne que la rétention doit être une mesure de dernier recours, qui doit être proportionnée et appliquée pendant une période aussi brève que possible, ce uniquement lorsque les autres mesures coercitives ne peuvent être utilisées, et après réalisation d'une évaluation au cas par cas;
32. rappelle que l'article 5 de la CEDH confère le droit de contester une mesure privative de liberté; demande que tout citoyen de pays tiers placé en rétention puisse effectuer un tel recours;
33. se déclare préoccupé par les conditions carcérales dans lesquelles les migrants irréguliers et demandeurs d'asile sont maintenus en rétention bien qu'ils n'aient commis aucun crime; demande que ces personnes soient placées en rétention dans des bâtiments distincts, et de préférence ouverts, afin d'assurer leur protection et de leur fournir une assistance;
34. se dit préoccupé par l'état de délabrement et le manque d'hygiène dans certains centres de rétention; rappelle que l'obligation d'un accueil digne doit également s'appliquer aux personnes en rétention; demande que tous les centres qui ne sont pas aux normes soient fermés dans les meilleurs délais;
35. constate que l'accès aux soins de santé, et en particulier aux soins psychologiques, est souvent rendu difficile par le fait que certains centres de rétention se trouvent situés dans des installations carcérales; demande aux États membres de garantir, jour et nuit, une présence médicale appropriée y compris psychologique, dans les centres de rétention;

36. invite les États membres, à améliorer le contact entre les personnes placées en rétention et le monde extérieur, y compris en permettant des visites régulières, en améliorant l'accès aux communications téléphoniques et en généralisant l'accès gratuit à Internet dans certaines conditions et aux moyens d'informations de masse dans tous les centres;
37. demande aux États membres de publier un rapport annuel contenant des informations sur le nombre de centres fermés, les lieux où ils sont situés, le nombre de personnes qui y sont retenues et le fonctionnement de ces centres;
38. demande aux États membres de garantir un contrôle régulier des centres fermés et de la situation des personnes dans ces centres par la création d'un médiateur national en charge de ces lieux;

### ***Mineurs non accompagnés et familles***

39. rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être au centre de toute décision ou mesure prise concernant un mineur, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant; rappelle la nécessité de prendre les mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la protection des mineurs non accompagnés, qu'ils soient réfugiés ou non;
40. demande aux États membres d'envisager la mise en place d'instances indépendantes qui seront officiellement chargées de contrôler les normes et conditions en vigueur dans les centres fermés, ainsi que la mise en œuvre d'un système d'inspection officiel qui publiera ses rapports sur le sujet;
41. demande que la rétention des mineurs soit, par principe, interdite, et que le recours à la rétention des mineurs avec leurs parents soit exceptionnelle et ait pour objectif de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant;
42. appelle les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier sans réserve la Convention relative aux droits de l'enfant;
43. demande aux États membres de veiller à la mise en œuvre de la recommandation de la commission des Nations unies sur les droits de l'enfant interdisant toute forme de châtiment corporel, y inclus au sein de la famille, notamment pour les mineurs placés en rétention;
44. rappelle que tous les mineurs ont droit à l'éducation, qu'ils soient dans leur pays d'origine ou non; demande aux États membres de garantir ce droit, y compris lorsque le mineur est placé en rétention; demande que l'accès à l'éducation soit directement assuré dans la communauté, selon des modalités appropriées correspondant à l'évaluation du niveau de connaissance de l'enfant, sans pour autant exclure la mise en place de modèles de transition autorisant l'acquisition des compétences linguistiques nécessaires pour une éducation normale, afin de garantir la meilleure intégration des enfants et de leurs familles;
45. rappelle que les mineurs ont le droit à bénéficier de loisirs adaptés à leur âge et demande aux États membres de garantir ce droit, y compris lorsque que les enfants sont en rétention;

46. demande aux États membres de veiller à ce que les mineurs non accompagnés et les familles soient, même en rétention, logés dans des lieux d'hébergement séparés qui leur garantiront une intimité et une vie de famille appropriées, conformément aux dispositions visées par l'article 8 de la CEDH, et d'assurer aux enfants un environnement protecteur;
47. souhaite que toutes les personnes travaillant avec des mineurs et des mineurs non accompagnés reçoivent une formation spécialisée et appropriée à la situation des enfants; juge importante la contribution que peuvent apporter dans ce domaine les associations non gouvernementales spécialisées en la matière;

### ***Mineurs non accompagnés***

48. demande qu'un gardien légal indépendant soit nommé pour chaque mineur non accompagné afin de veiller à sa protection, aussi bien dans les zones d'attente telles que les aéroports et les gares, que sur le territoire des États membres; demande une définition claire des compétences et du rôle du gardien légal;
49. appelle la Commission et les États membres à instaurer l'obligation de rechercher les membres des familles, y inclus pour des organismes tels que la Croix Rouge et le Croissant Rouge;
50. se déclare inquiet du phénomène de disparitions de mineurs non accompagnés; demande aux États Membres de collecter des données et des statistiques, conformément à l'article 4, paragraphe 3, point a), du règlement 862/2007/CE concernant l'identification et l'assistance portée aux mineurs non accompagnés, ce afin de combattre ce phénomène; estime que le meilleur moyen de décourager la disparition des mineurs est de mettre en place des structures adéquates permettant de les accueillir et de leur offrir également une formation correspondant à leur âge (scolarisation, formation professionnelle, etc.);
51. demande à la Commission et aux États membres de mettre en place un mécanisme harmonisé et fiable d'identification des mineurs non accompagnés - en recourant aux technologies les plus récentes, telles que l'utilisation des données biométriques - et des règles communes concernant les contestations d'âge; rappelle à ce titre que, durant une procédure de contestation d'âge, la personne concernée doit, par précaution, être considérée comme mineure jusqu'à la fin de la procédure, et doit donc être traitée comme telle, et que, lorsqu'il subsiste un doute raisonnable quant à l'âge du mineur, ce doute doit être en sa faveur;

### ***Familles***

52. demande aux États membres d'étudier des mesures alternatives à la privation de liberté et de prouver, le cas échéant et avant de placer en rétention les familles comprenant des mineurs, que les alternatives examinées ne seraient pas efficaces;
53. souhaite que les familles demandeuses d'asile aient accès aux services familiaux, aux services de l'enfance et aux visites médicales spécialisées dans la protection de l'enfance;

### ***Personnes vulnérables***

54. demande à la Commission de définir des normes communes obligatoires pour l'identification des personnes vulnérables, en particulier les victimes de tortures ou de traite des êtres humains, les personnes ayant besoin de soins de santé particuliers, les femmes enceintes et les mineurs;
55. considère que toute personne vulnérable, du fait de sa situation particulière, ne doit pas être placée en rétention, étant donné que cela a des répercussions importantes sur son état;
56. exhorte les États membres à garantir une assistance spécialisée pour les personnes vulnérables et les victimes de torture et de traite, en particulier une aide psychologique, afin de garantir leur protection; demande que toutes les catégories de personnel en contact avec des personnes vulnérables, y compris le personnel en charge d'une demande d'asile et les forces de l'ordre, reçoivent une formation spécialisée;

### ***Système de Dublin***

57. se déclare préoccupé quant à l'augmentation du nombre des personnes détenues dans le cadre du système de Dublin et au recours quasi systématique à des mesures privatives de libertés par certains États membres; souhaite que ces personnes ne soient pas placées en rétention si le risque de fuite n'est pas avéré et n'a pas été démontré par l'État membre;
58. déplore que certains États membres limitent l'accès des personnes relevant du système de Dublin aux normes d'accueil; demande à la Commission d'établir clairement que la directive 2003/9/CE s'applique également à ces personnes afin de garantir qu'elles puissent exercer l'ensemble des droits que celle-ci confère;
59. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	21.1.2009
<b>Résultat du vote final</b>	+: 50 -: 2 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Alexander Alvaro, Roberta Angelilli, Mario Borghezio, Catherine Boursier, Emine Bozkurt, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Maddalena Calia, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Elly de Groen-Kouwenhoven, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Viktória Mohácsi, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Martine Roure, Sebastiano Sanzarello, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final</b>	Simon Busuttil, Iratxe García Pérez, Elisabetta Gardini, Genowefa Grabowska, Ona Juknevičienė, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo, Nicolae Vlad Popa, Eva-Britt Svensson, Stefano Zappalà