

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0285/2009

29.4.2009

*****|**

RAPPORT

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membre (refonte)
(COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD))

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

Rapporteur: Antonio Masip Hidalgo

(Refonte – article 80 bis du règlement)

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, les modifications souhaitées sont indiquées en ***gras et italique***. Pour les actes modificatifs, les parties reprises telles quelles d'une disposition existante que le Parlement souhaite amender, alors que la Commission ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...]. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	20
ANNEX: LETTER FROM THE COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS.....	25
ANNEX: OPINION OF THE CONSULTATIVE WORKING PARTY OF THE LEGAL SERVICES OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE COMMISSION	27
PROCÉDURE	29

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États

membre (refonte)

(COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD))

(Procédure de codécision – refonte)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2008)0815),
 - vu l'article 251, paragraphe 2, et l'article 63, paragraphe 1, point b), du traité CE, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C6-0477/2008),
 - vu l'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques¹,
 - vu la lettre adressée, le 25 février 2009, par la commission des affaires juridiques à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, conformément à l'article 80 bis, paragraphe 3, de son règlement,
 - vu les articles 80 bis et 51 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires juridiques (A6-0285/2009),
- A. considérant que, de l'avis du groupe consultatif des Services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, la proposition à l'examen ne contient aucune modification de fond autre que celles identifiées comme telles dans la proposition et que, en ce qui concerne les dispositions inchangées des textes existants, la proposition se limite à une simple codification de celles-ci, sans modification de leur substance,
1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée conformément aux recommandations du groupe consultatif des Services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des modifications qui suivent;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle cette proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

¹ JO C 77 du 28.3.2002, p. 1.

Amendement 1

Proposition de directive Considérant 11

Texte proposé par la Commission

(11) Il convient d'adopter des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres, ***en prenant en considération le niveau de l'aide sociale prévue dans l'État membre d'accueil pour ses propres ressortissants.***

Amendement

(11) Il convient d'adopter des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, ***en principe,*** suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres.

Amendement 2

Proposition de directive Considérant 16

Texte proposé par la Commission

(16) Le placement en rétention des demandeurs d'asile doit respecter le principe sous-jacent selon lequel nul ne doit pas être placé en rétention pour le seul motif qu'il demande une protection internationale, comme ***l'exige*** notamment l'article 31 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. En particulier, les États membres ne doivent pas appliquer de sanctions pénales aux demandeurs d'asile du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, et leur liberté de mouvement ne doit faire l'objet de restrictions que lorsque c'est nécessaire. À cet égard, le placement en rétention des demandeurs d'asile ne doit être possible que dans des conditions exceptionnelles définies de manière très claire dans la directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention. Lorsqu'un demandeur d'asile est

Amendement

(16) Le placement en rétention des demandeurs d'asile doit respecter le principe sous-jacent selon lequel nul ne doit être placé en rétention pour le seul motif qu'il demande une protection internationale, comme ***l'exigent*** notamment ***les obligations de droit international assumées par les États membres, en particulier*** l'article 31 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. En particulier, les États membres ne doivent pas appliquer de sanctions pénales aux demandeurs d'asile du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, et leur liberté de mouvement ne doit faire l'objet de restrictions que lorsque c'est nécessaire. À cet égard, le placement en rétention des demandeurs d'asile ne doit être possible que dans des conditions exceptionnelles définies de manière très claire dans la directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui

placé en rétention, il doit disposer d'un droit de recours auprès d'une juridiction nationale.

concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention. Lorsqu'un demandeur d'asile est placé en rétention, il doit disposer d'un droit de recours auprès d'une juridiction nationale.

Justification

Les références ajoutées ici visent à souligner l'importance que revêt le respect des normes internationales en matière de droits fondamentaux dans le cadre de la directive à l'examen. Les mesures de rétention doivent être conformes non seulement à la législation nationale applicable mais aussi aux obligations de droit international assumées par les États membres.

Amendement 3

Proposition de directive Considérant 23 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(23 bis) Afin de couvrir toute amélioration des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, l'enveloppe allouée à ce titre par l'Union européenne doit être proportionnellement augmentée, notamment pour les États membres dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, dues en particulier à leur situation géographique ou démographique.

Amendement 4

Proposition de directive Considérant 26

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser

(26) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser

l'application des articles 1^{er}, 6, 7, 18, 24 et 47 de ladite charte et doit être mise en œuvre en conséquence.

l'application des articles 1^{er}, **4**, 6, 7, 18, 24 et 47 de ladite charte et doit être mise en œuvre en conséquence.

Justification

Il importe de faire référence dans la directive à l'examen à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants.

Amendement 5

Proposition de directive

Article 2 – point a

Texte proposé par la Commission

a) "demande de protection internationale": une demande de protection internationale telle que définie **dans** la directive 2004/83/CE;

Amendement

a) "demande de protection internationale": une demande de protection internationale telle que définie **à l'article 2, point g), de** la directive 2004/83/CE;

Justification

L'amendement vise à aligner le projet d'acte sur les autres instruments en matière d'asile.

Amendement 6

Proposition de directive

Article 2 – point c – sous-point iii

Texte proposé par la Commission

iii) les enfants mineurs mariés des couples visés au point i) ou du demandeur, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national, lorsque leur intérêt supérieur exige qu'ils résident avec le demandeur;

Amendement

iii) les enfants mineurs mariés des couples visés au point i) ou du demandeur, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national, **et à condition qu'ils ne soient pas accompagnés par leur conjoint**, lorsque leur intérêt supérieur exige qu'ils résident avec le demandeur;

Amendement 7

Proposition de directive

Article 2 – point c – sous-point iv

Texte proposé par la Commission

iv) le père, la mère ou le tuteur du demandeur, lorsque ce dernier est mineur et non marié ou lorsqu'il est mineur et marié, mais que son intérêt supérieur exige qu'il réside avec son père, sa mère ou son tuteur;

Amendement

iv) le père, la mère ou le tuteur du demandeur, lorsque ce dernier est mineur et non marié ou lorsqu'il est mineur et marié ***et qu'il n'est pas accompagné par son conjoint***, mais que son intérêt supérieur exige qu'il réside avec son père, sa mère ou son tuteur;

Amendement 8

Proposition de directive

Article 2 – point c – sous-point v

Texte proposé par la Commission

v) les frères ou sœurs mineurs et non mariés du demandeur, lorsque ce dernier est mineur et non marié ou lorsque le demandeur ou ses frères et sœurs sont mineurs et mariés, mais que l'intérêt supérieur de l'un ou plusieurs d'entre eux exige qu'ils résident ensemble;

Amendement

v) les frères ou sœurs mineurs et non mariés du demandeur, lorsque ce dernier est mineur et non marié ou lorsque le demandeur ou ses frères et sœurs sont mineurs et mariés ***et qu'ils ne sont pas accompagnés par leur conjoint***, mais que l'intérêt supérieur de l'un ou plusieurs d'entre eux exige qu'ils résident ensemble;

Amendement 9

Proposition de directive

Article 2 – point c – sous-point vi (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

vi) les personnes majeures à charge ayant des besoins particuliers;

Amendement 10

Proposition de directive

Article 5 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

Amendement

2. Les États membres font en sorte que les

2. Les États membres font en sorte que les

informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et, ***dans la mesure du possible***, dans une langue ***dont on peut raisonnablement supposer*** que les demandeurs ***la*** comprennent. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.

informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et dans une langue que les demandeurs comprennent ***ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent***. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.

Justification

Les États membres doivent veiller à ce que toutes les informations fournies au demandeur d'asile soient accessibles et donc qu'elles le soient dans une langue qu'il comprend.

Amendement 11

Proposition de directive Article 6 – paragraphe 1 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission

Le titulaire du certificat jouit des droits et avantages conférés aux demandeurs d'asile en vertu de la présente directive.

Amendement

Aucun autre document n'est exigé pour jouir des droits et avantages conférés aux demandeurs d'asile en vertu de la présente directive.

Justification

Un seul document devait suffire pour attester le statut du demandeur d'asile ainsi que ses droits et avantages.

Amendement 12

Proposition de directive Article 7 – paragraphe 3 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

3 bis. Lorsque cela s'avère nécessaire, les États membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public.

Amendement 13

Proposition de directive

Article 9 – paragraphe 1 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

1. Le placement en rétention est ordonné pour la période la plus brève possible. En particulier, la durée du placement en rétention en vertu de l'article 8, paragraphe 2, points a), b) et c) n'excède pas le délai raisonnablement nécessaire pour mener à bien les procédures administratives requises en vue d'obtenir des renseignements sur la nationalité du demandeur d'asile ou sur les éléments sur lesquels se fonde sa demande, ou pour mener à bien la procédure permettant de statuer sur son droit d'entrer sur le territoire.

Amendement

1. Le placement en rétention est ordonné pour la période la plus brève possible. En particulier, la durée du placement en rétention en vertu de l'article 8, paragraphe 2, points a), b) et c) n'excède pas le délai raisonnablement nécessaire pour mener à bien les procédures administratives requises en vue d'obtenir des renseignements sur la nationalité **ou l'identité** du demandeur d'asile ou sur les éléments sur lesquels se fonde sa demande, ou pour mener à bien la procédure permettant de statuer sur son droit d'entrer sur le territoire.

Amendement 14

Proposition de directive

Article 9 – paragraphe 1 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission

Les retards dans le cadre de la procédure **administrative** qui ne sont pas imputables au demandeur d'asile ne peuvent justifier une prolongation de la durée de la rétention.

Amendement

Lesdites procédures doivent être conduites avec la diligence qui s'impose. Les retards dans le cadre de la procédure qui ne sont pas imputables au demandeur d'asile ne peuvent justifier une prolongation de la durée de la rétention.

Amendement 15

Proposition de directive

Article 9 – paragraphe 4

Texte proposé par la Commission

4. Les demandeurs d'asile placés en rétention sont aussitôt informés, dans une langue **dont on peut raisonnablement** supposer qu'ils la comprennent, des motifs du placement en rétention, de la durée

Amendement

4. Les demandeurs d'asile placés en rétention sont aussitôt informés, dans une langue **que les demandeurs comprennent ou dont il est raisonnable de** supposer qu'ils la comprennent, des motifs du

maximale de celui-ci ainsi que des procédures prévues par le droit national pour contester la décision de placement.

placement en rétention, de la durée maximale de celui-ci ainsi que des procédures prévues par le droit national pour contester la décision de placement.

Amendement 16

Proposition de directive

Article 9 – paragraphe 6 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

6. Les États membres veillent à ce que, ***dans les cas de placement en rétention, le demandeur d'asile bénéficie de*** l'assistance juridique et/ou ***de*** la représentation, ***qui sont gratuites lorsque celui-ci ne peut en assumer le coût.***

Amendement

6. Les États membres veillent à ce que l'assistance juridique et/ou la représentation ***nécessaires soient accordées gratuitement sur demande conformément à l'article 15, paragraphes 3 et 6, de la directive 2005/85/CE.***

Justification

Les États membres veillent à ce que le demandeur d'asile ait véritablement accès à l'assistance juridique et/ou à la représentation.

L'assistance juridique et/ou la représentation doivent être gratuites. Le demandeur d'asile ne doit pas avoir à prouver qu'il ne peut assumer le coût de l'assistance juridique ou de la représentation. Il doit pouvoir opter à tout moment entre l'assistance juridique ou la représentation privée. L'accès à l'assistance juridique et/ou à la représentation est réglé par le droit national.

Amendement 17

Proposition de directive

Article 10 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile placés en rétention aient la possibilité d'entrer en contact avec leurs représentants légaux ***et*** avec des membres de leur famille, en leur accordant notamment des droits de visite. L'UNHCR et les autres organisations et organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents auront également la possibilité de communiquer

Amendement

2. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile placés en rétention aient la possibilité d'entrer en contact avec leurs représentants légaux, avec des membres de leur famille ***et avec des assistants sociaux ou religieux***, en leur accordant notamment des droits de visite. L'UNHCR et les autres organisations et organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents auront

avec les demandeurs se trouvant dans les zones de rétention et de leur rendre visite.

également la possibilité de communiquer avec les demandeurs se trouvant dans les zones de rétention et de leur rendre visite.

Justification

Une référence à la possibilité de contacts entre les demandeurs d'asile placés en rétention et des assistants sociaux ou religieux accorderait la directive 2003/9/CE avec les règles inscrites dans les lignes directrices de l'UNHCR sur les critères et les normes applicables en cas de détention des demandeurs d'asile, ainsi qu'avec la recommandation Rec(2003) 5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (mesures de détention des demandeurs d'asile).

Amendement 18

Proposition de directive

Article 10 – paragraphe 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

2 bis. Les États membres veillent à ce que les demandeurs d'asile placés en rétention aient accès le cas échéant à des soins médicaux et à un soutien psychologique appropriés.

Amendement 19

Proposition de directive

Article 10 – paragraphe 3

Texte proposé par la Commission

Amendement

3. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile placés en rétention reçoivent aussitôt, dans une langue **dont on peut raisonnablement** supposer qu'ils la comprennent, des informations à jour concernant les règles qui s'appliquent dans le centre de rétention et qui définissent leurs droits et obligations.

3. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile placés en rétention reçoivent aussitôt, dans une langue **qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de** supposer qu'ils la comprennent, des informations à jour concernant les règles qui s'appliquent dans le centre de rétention et qui définissent leurs droits et obligations.

Justification

L'amendement s'inscrit dans la ligne de l'approche retenue dans les nombreux instruments juridiques faisant état du niveau de compréhension de la langue requis.

Amendement 20

Proposition de directive Article 11 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Lorsque des mineurs sont placés en rétention, ils doivent avoir la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux **et** des activités récréatives adaptés à leur âge.

Amendement

2. Lorsque des mineurs sont placés en rétention, ils doivent avoir la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux, des activités récréatives adaptés à leur âge **et des activités de plein air**.

Justification

Il importe d'inclure des activités de plein air afin de favoriser le bon développement physique et psychique des mineurs.

Amendement 21

Proposition de directive Article 11 – paragraphe 5 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

5. Les personnes ayant des besoins particuliers ne sont pas placées en rétention, sauf lorsque l'examen individuel de leur situation par un professionnel qualifié atteste que leur état de santé, y compris leur état de santé mentale, et leur bien-être, ne seront pas sérieusement affectés à la suite du placement en rétention.

Amendement

5. Les personnes ayant des besoins particuliers ne sont pas placées en rétention, sauf lorsque l'examen individuel de leur situation par un professionnel qualifié **et indépendant** atteste que leur état de santé, y compris leur état de santé mentale, et leur bien-être, ne seront pas sérieusement affectés à la suite du placement en rétention.

Justification

Il importe que le professionnel soit indépendant afin que l'analyse soit elle aussi indépendante.

Amendement 22

Proposition de directive

Article 14 – paragraphe 2 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

2. L'accès au système éducatif ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date de présentation de la demande de protection internationale du mineur ou de ses parents.

Amendement

2. L'accès au système éducatif ***doit être garanti dès que possible après le dépôt de la demande de protection internationale et, en tout état de cause, il*** ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date de présentation de la demande de protection internationale du mineur ou de ses parents.

Justification

Il importe de garantir la scolarisation des mineurs dès que possible afin qu'ils reçoivent une formation adéquate.

Amendement 23

Proposition de directive

Article 17 – paragraphe 4 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

4 bis. Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules. Lorsque les États membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article.

Justification

Les moyens de garantir un niveau de vie adéquat, exigence déjà formulée à l'article 17, paragraphe 2, doivent être laissés à l'appréciation des États membres. La possibilité d'octroyer des prestations en nature ou des prestations en espèces doit demeurer ouverte. Les prestations en nature peuvent garantir, au même titre que les prestations en espèces, un niveau de vie satisfaisant. Imposer le versement de prestations en espèces serait un puissant facteur d'attraction susceptible de provoquer un surcroît d'immigration illégale.

Amendement 24

Proposition de directive Article 17 – paragraphe 5

Texte proposé par la Commission

5. En calculant le montant de l'aide à octroyer aux demandeurs d'asile, les États membres font en sorte que la valeur totale des conditions matérielles d'accueil qui doivent être fournies aux demandeurs d'asile soit égale au montant de l'aide sociale octroyée à leurs propres ressortissants qui en font la demande. Toute différence à cet égard doit être dûment justifiée.

Amendement

supprimé

Amendement 25

Proposition de directive Article 19 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Les États membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers, y compris, le cas échéant, des soins de santé mentale appropriés, ***dans les mêmes conditions qu'à leurs propres ressortissants.***

Amendement

2. Les États membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers, y compris, le cas échéant, des soins de santé mentale appropriés.

Amendement 26

Proposition de directive Article 19 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

Article 19 bis

Victimes de torture

Les États membres veillent à ce que les victimes de torture soient orientées rapidement vers un centre de soins approprié à leur situation.

Justification

Les victimes de torture, demandeurs d'asile, doivent recevoir des soins appropriés à leurs pathologies.

Amendement 27

Proposition de directive Article 21 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Dans la législation nationale transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes ayant des besoins particuliers. Les personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, sont toujours considérées comme des personnes ayant des besoins particuliers.

Amendement

1. Dans la législation nationale transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes ayant des besoins particuliers. Les personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, ***les victimes de mutilations génitales féminines***, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, sont toujours considérées comme des personnes ayant des besoins particuliers.

Justification

Il importe d'accorder une attention particulière aux victimes de mutilations génitales féminines.

Amendement 28

Proposition de directive Article 21 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Les États membres instituent dans leur législation nationale des procédures permettant de vérifier, dès le dépôt d'une demande de protection internationale, si le

Amendement

2. Les États membres instituent dans leur législation nationale des procédures permettant de vérifier, dès le dépôt d'une demande de protection internationale, si le

demandeur a des besoins particuliers, ainsi que d'indiquer la nature de ces besoins. Les États membres font en sorte que les personnes ayant des besoins particuliers bénéficient d'un soutien tout au long de la procédure de demande d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié.

demandeur a des besoins particuliers, ainsi que d'indiquer la nature de ces besoins. Les États membres font en sorte que les personnes ayant des besoins particuliers bénéficient d'un soutien **adéquat** tout au long de la procédure de demande d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié.

Justification

Le soutien accordé doit être adéquat.

Amendement 29

Proposition de directive Article 23 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Les États membres prennent **dès que possible** les mesures nécessaires pour assurer la nécessaire représentation des mineurs non accompagnés par un tuteur légal **ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs ou d'assurer leur bien-être, ou toute autre forme appropriée de représentation**. Les autorités compétentes procèdent régulièrement à une appréciation de la situation de ces mineurs.

Amendement

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la nécessaire représentation des mineurs non accompagnés par un tuteur légal. ***Le tuteur est nommé pour conseiller et protéger l'enfant et veiller à ce que toutes les décisions soient prises au mieux des intérêts de celui-ci. Il a les compétences nécessaires pour prendre en charge des enfants de telle sorte que les intérêts de ceux-ci soient protégés et que leurs besoins juridiques, sociaux, de santé, psychologiques, matériels et éducatifs soient satisfaits comme il se doit. Les organismes ou personnes dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec ceux des enfants ne sauraient prétendre exercer la tutelle.*** Les autorités compétentes procèdent régulièrement à une appréciation de la situation de ces mineurs.

Justification

L'amendement rajoute un garde-fou de façon que ces enfants soient couverts par les systèmes publics de protection de l'enfance.

Amendement 30

Proposition de directive Article 24 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Le personnel chargé des victimes de torture a eu et continue à recevoir une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par les règles de confidentialité prévues par la législation nationale pertinente, en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Amendement

2. Le personnel chargé des victimes de torture, **de viol et d'autres formes graves de violence** a eu et continue à recevoir une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par les règles de confidentialité prévues par la législation nationale pertinente, en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Justification

Il est logique que les personnes qui travaillent avec des victimes de torture ainsi que de viols ou d'autres formes graves de violence (groupes mentionnés au point 1 de l'article) aient et puissent continuer à recevoir une formation adéquate. En outre, l'exposé des motifs de la proposition indique qu'il est important de garantir que ceux qui travaillent avec les victimes de torture et de violences puissent avoir et continuer à recevoir une formation adéquate, comme le prévoit la directive en ce qui concerne les mineurs non accompagnés.

Amendement 31

Proposition de directive Article 25 – paragraphe 2 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

2. Les États membres **assurent l'accès à** l'assistance juridique et/ou à la représentation **dans les cas visés au paragraphe 1. Cette assistance juridique et/ou représentation est gratuite lorsque le demandeur d'asile ne peut en assumer le coût.**

Amendement

2. Les États membres **veillent à ce que** l'assistance juridique et/ou la représentation **nécessaires soient accordées gratuitement sur demande conformément à l'article 15, paragraphes 3 et 6, de la directive 2005/85/CE.**

EXPOSÉ DES MOTIFS

"L'État du Mexique assure aux enfants [républicains espagnols] affection et instruction, afin que demain ils soient de dignes défenseurs de l'idéal de leur patrie." (Lettre du président mexicain, Lázaro Cárdenas, à Manuel Azaña, son homologue espagnol).

L'Union européenne est avant tout une communauté de valeurs partagées par ses États membres et consacrées par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après dénommée "la Charte"), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Parmi ces droits figurent le droit asile, énoncé à l'article 18 de la Charte dans les termes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et de son protocole du 31 janvier 1967, et celui de la protection subsidiaire, énoncé à l'article 19 de la Charte, qui interdit les expulsions collectives.

L'asile est un droit fondamental tout autant que transitoire, en ceci que son bénéficiaire en jouit tant que dure la persécution dans le pays d'origine. La reconnaissance de ce droit doit garantir le plein développement vital du demandeur de façon que, comme le disait Cárdenas à Azaña, grâce à une intégration provisoire dans le pays d'accueil, les enfants dont on prend soin aujourd'hui deviennent les défenseurs des idéaux de la liberté.

Le droit d'asile rapproche les États démocratiques, qui se retrouvent dans la protection et la promotion de leurs valeurs fondamentales.

À la suite du Conseil européen de Tampere, durant la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC) (1999-2005), l'objectif était d'harmoniser les cadres juridiques mis en place par les États membres à travers une série de règles communes minimales. La deuxième phase suppose la mise en œuvre d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme pour les bénéficiaires de l'asile ou de la protection subsidiaire.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la directive 2003/09/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, qui laissait à ces derniers une large marge d'appréciation.

Après quelques années d'application, les évaluations réalisées par la Commission et les visites effectuées par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) ont conduit à conclure que les procédures et conditions d'accueil des demandeurs d'asile demeurent très problématiques et disparates, ce qui provoque des mouvements secondaires et va à l'encontre des principes de l'égalité d'accès à la protection au sein de l'Union.

Le Parlement a déjà dénoncé les épreuves, inacceptables dans l'Union, que traversent ces demandeurs; il a également mis en lumière l'inégalité de la charge qui revient aux États membres. Bien que les moyens financiers se soient améliorés, le Fonds européen pour les réfugiés est insuffisant pour garantir la réalisation des objectifs que l'Union s'est fixés.

Certes, cette première série de rapports de codécision sur l'asile à l'examen représente un saut

qualitatif dans le rôle joué jusqu'à ce jour par le Parlement européen mais il importe de ne pas perdre de vue que l'objectif est de créer une réglementation commune en matière d'asile.

La proposition de la Commission

Votre rapporteur se réjouit vivement de la proposition de refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres et soutient fermement l'esprit du texte présenté par la Commission.

La nouvelle directive contribuera à harmoniser et à améliorer les règles d'accueil ainsi qu'à limiter les mouvements secondaires.

Voici les aspects essentiels de la proposition:

1. Champ d'application de la directive

- Inclusion des personnes demandant la protection subsidiaire, afin de garantir la cohérence avec le reste de l'acquis communautaire (directive "qualification" qui introduit la notion de "protection subsidiaire", dont le parallélisme avec l'asile est reconnu dans l'arrêt rendu le 17 février 2009 par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Elgafaji);
- Application de la directive à toutes les procédures d'asile, à toutes les zones géographiques et à tous les centres d'accueil de demandeurs, y compris les frontières et les zones de transit.

2. Accès au marché du travail

L'accès au marché du travail est profitable tant aux demandeurs d'asile qu'à l'État membre d'accueil: l'idée est de simplifier et d'harmoniser l'accès au marché du travail, dans un délai maximum de six mois à compter de la présentation d'une demande de protection internationale.

L'accès effectif à l'emploi ne doit pas être entravé par des restrictions administratives.

L'accès au marché du travail est la meilleure façon de garantir l'autonomie et le bien-être des personnes qui ont été contraintes d'abandonner leur pays par crainte d'être poursuivies en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social. Il permet d'éviter l'isolement social et la création d'une situation de dépendance chronique. Le travail rémunéré permet à la société d'accueil de mieux connaître la situation dans laquelle se trouvent les demandeurs et leur apport à la société. Il est indispensable pour que, comme le disait Cárdenas, la liberté cesse d'être réprimée dans la patrie d'origine.

L'imposition d'obligations supplémentaires pour les demandeurs d'asile pour avoir accès au marché du travail, comme l'exigence d'un permis de travail, ne doit pas prolonger à quelque titre ce que ce soit le délai maximum de six mois.

3. Accès aux conditions matérielles d'accueil

Il s'agit de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé des demandeurs d'asile et leur permettre de subsister: la proposition oblige les États membres à prendre en considération le niveau de l'aide sociale qu'ils accordent à leurs propres ressortissants.

4. Placement en rétention

Le rapporteur rappelle le principe selon lequel nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection internationale, ainsi que la nécessité d'inclure des garanties procédurales rigoureuses régissant la détention provisoire.

Une personne poursuivie par un régime hostile à la liberté ne peut être arrêtée en Europe parce qu'elle fuit cette persécution, et encore moins y être emprisonnée.

Conformément au droit européen (Charte) et international (CEDH et Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant), la proposition de la Commission garantit que la rétention n'est autorisée que pour des motifs exceptionnels et dans le respect à tout moment du principe de nécessité et de proportionnalité et qu'elle fait l'objet d'une appréciation individuelle dans chaque cas.

En fait, il existe des situations dans lesquelles l'impératif de la sécurité publique ou la nécessité de vérifier des données ou encore les circonstances propres à chaque cas imposent de prendre une mesure administrative exceptionnelle de rétention provisoire. Les procédures établies dans la proposition de la Commission réduisent ces situations au minimum acceptable et fixent des délais raisonnables assortis de garanties strictes. Elle garantit ainsi un contrôle judiciaire et un réexamen périodique.

5. Assistance juridique

Le demandeur d'asile doit jouir d'emblée des garanties procédurales les plus étendues. Il doit pouvoir compter sur une assistance juridique de qualité qui lui permette de comprendre ses droits.

L'assistance d'un professionnel doit être garantie dans un délai inférieur à celui de 72 heures prévu par la proposition, ainsi que le prescrit d'ailleurs la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'arrêt Saadi/Royaume-Uni, maintes fois cité, a considéré qu'un délai supérieur à 48 heures constitue une violation de l'article 5, paragraphe 2, de la CEDH.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres associations dites "non gouvernementales" spécialisées doivent pouvoir bénéficier du droit de visite des installations où sont provisoirement placés les demandeurs, lesquels ne doivent jamais être mélangés avec des prisonniers de droit commun.

6. Groupes de personnes vulnérables

La proposition vise à garantir les besoins spécifiques des personnes vulnérables (mineurs, handicapés, majeurs victimes de la traite des êtres humains, de la torture ou de mutilations, malades, etc.) afin qu'ils puissent être identifiés dès le début ou à tout moment de la procédure

d'asile pour que des soins adaptés leur soient fournis.

Cette obligation de diligence contribuera à accélérer les dossiers et à éviter les fraudes.

Il importe qu'au moment d'apprécier l'intérêt supérieur du mineur, les États membres tiennent particulièrement compte des facteurs suivants:

- a) les possibilités de regroupement familial;
- b) le contexte ethnique, religieux, culturel et linguistique du mineur;
- c) le risque qu'il soit victime de la traite des êtres humains;
- d) l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité.

7. Droit des demandeurs à être correctement informés dans une langue qu'ils comprennent

Pour que les demandeurs d'asile connaissent bien leurs droits, il est fondamental qu'ils en soient informés dans une langue qu'ils comprennent, c'est-à-dire que, comme l'interprète la Cour européenne des droits de l'homme, ces droits leur soient expliqués dans un langage simple et non technique afin qu'ils puissent se défendre en justice.

Conclusions

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'objectif premier de la proposition de la Commission qui est "d'assurer aux demandeurs d'asile des normes de traitement plus élevées en ce qui concerne les conditions d'accueil, qui garantiraient un niveau de vie digne, conformément au droit international".

Conscient que bon nombre des carences dans les conditions d'accueil qui sont faites aux demandeurs d'asile sont imputables aux disparités, d'un État membre à l'autre, dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles en vigueur, votre rapporteur soutient l'accroissement de la faculté de contrôle de la Commission. L'échange de bonnes pratiques entre États membres devrait, de la même façon, contribuer à une meilleure convergence dans la mise en œuvre des normes d'accueil. Le Parlement, par le biais de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, devrait arrêter un calendrier de visite des centres de rétention.

Toute proposition visant à restreindre les garanties présentées par la Commission et celles contenues dans les amendements présentés par votre rapporteur devrait, dans un souci humanitaire, être rejetée par la majorité des membres siégeant au sein du Parlement, dont l'objectif est d'améliorer le texte.

Votre rapporteur est conscient que le renforcement du traitement privilégié du demandeur d'asile, par rapport au migrant qui veut entrer dans l'Union européenne, peut faire naître toutes sortes de demandes dénuées de tout fondement. Il est complexe, techniquement, d'instituer des sanctions administratives à l'encontre de personnes qui fraudent ou abusent de la procédure d'asile; néanmoins, les demandeurs, dûment et juridiquement assistés, qui sollicitent une protection internationale alors qu'ils ne font l'objet d'aucune persécution, devraient voir leur responsabilité engagée pour les préjudices ou conséquences négatives en résultant dans leurs relations administratives avec l'Union. Les personnes chargées d'examiner

les demandes d'asile devraient s'efforcer de transmettre le principe de la bonne foi dans la procédure. Ainsi, elles contribueront également, de manière indirecte et efficace, à un meilleur traitement des demandes d'asile fondées. D'autre part, la nouvelle doctrine jurisprudentielle confirme la thèse soutenue par la Commission dans sa proposition, qui met l'accent sur un traitement simultané des demandes d'asile et des demandes de protection subsidiaire.

ANNEX: LETTER FROM THE COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS

COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS
CHAIRMAN

Ref.: D(2009)19544

Mr Gérard DEPREZ
Chairman
Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
ASP 09G206
BRUSSELS

Subject: Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (recast)
(COM(2008)815 - C6-0477/2008 - 2008/0244(COD

Dear Chairman,

The Committee on Legal Affairs, which I am honoured to chair, has examined the proposal referred to above, pursuant to Rule 80a on Recasting, as introduced into the Parliament's Rules of Procedure by its Decision of 10 May 2007.

Paragraph 3 of that Rule reads as follows:

"If the committee responsible for legal affairs considers that the proposal does not entail any substantive changes other than those identified as such in the proposal, it shall inform the committee responsible.

In such a case, over and above the conditions laid down in Rules 150 and 151, amendments shall be admissible within the committee responsible only if they concern those parts of the proposal which contain changes.

However, amendments to the parts which have remained unchanged may be admitted by way of exception and on a case-by-case basis by the chairman of the above committee if he considers that this is necessary for pressing reasons relating to the internal logic of the text or because the amendments are inextricably linked to other admissible amendments. Such reasons must be stated in a written justification to the amendments".

Following the opinion of the Legal Service, whose representatives participated in the meetings of the Consultative Working Party examining the recast proposal, and in keeping with the recommendations of the draftsperson, the Committee on Legal Affairs considers that the proposal in question does not include any substantive changes other than those identified as such in the proposal and that, as regards the codification of the unchanged provisions of the earlier acts with those changes, the proposal contains a straightforward codification of the existing texts, without any change in their substance.

In conclusion, after discussing it at its meeting of 31 March 2009, the Committee on Legal Affairs, by 17 votes in favour and no abstentions¹, recommends that your Committee, as the committee responsible, proceed to examine the above proposal in keeping with its suggestions and in accordance with Rule 80a.

Yours faithfully,

Giuseppe GARGANI

Encl.: Opinion of the Consultative Working Party.

¹ The following Members were present: Giuseppe Gargani (Chairman), Carlo Casini, Bert Doorn, Klaus-Heiner Lehne, Hartmut Nassauer, Eva-Riitta Siitonen, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Neena Gill, Manuel Medina Ortega, Aloyzas Sakalas, Diana Wallis, Francesco Enrico Speroni, Monica Frassoni, Jacques Toubon, Véronique Mathieu.

ANNEX: OPINION OF THE CONSULTATIVE WORKING PARTY OF THE LEGAL SERVICES OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE COMMISSION



GROUPE CONSULTATIF
DES SERVICES JURIDIQUES

Brussels,

OPINION

**FOR THE ATTENTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT
THE COUNCIL
THE COMMISSION**

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

Having regard to the Inter-institutional Agreement of 28 November 2001 on a more structured use of the recasting technique for legal acts, and in particular to point 9 thereof, the Consultative Working Party consisting of the respective legal services of the European Parliament, the Council and the Commission met on 17 December 2008¹ for the purpose of examining, among others, the aforementioned proposal submitted by the Commission.

An examination of the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council recasting Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (COM(2008) 815 final/2 of 9.12.2008 - 2008/0244 (COD)) resulted in the Consultative Working Party's concluding, without dissent, that the proposal does not comprise any substantive amendments other than those identified as such.

¹ At that meeting the Consultative Working Party had at its disposal the English, French and German language versions of the proposal and worked on the basis of the English version, being the master-copy language version of the text under discussion.

The Working Party also concluded, as regards the codification of the unchanged provisions of the earlier act with those substantive amendments, that the proposal contains a straightforward codification of the existing text, without any change in its substance.

C. PENNERA
Jurisconsult

J.-C. PIRIS
Jurisconsult

C.-F.DURAND
Director General

PROCÉDURE

Titre	Normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (Refonte)			
Références	COM(2008)0815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD)			
Date de la présentation au PE	3.12.2008			
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	LIBE 15.1.2009			
Commissions saisies pour avis Date de l'annonce en séance	JURI 15.1.2009			
Avis non émis Date de la décision	JURI 31.3.2009			
Rapporteurs Date de la nomination	Antonio Masip Hidalgo 20.1.2009			
Examen en commission	20.1.2009	16.3.2009	16.4.2009	27.4.2009
Date de l'adoption	27.4.2009			
Résultat du vote final	+ : 33 - : 1 0 : 1			
Membres présents au moment du vote final	Emine Bozkurt, Mihael Brejc, Michael Cashman, Carlos Coelho, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Armando França, Kinga Gál, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Magda Kósáné Kovács, Roselyne Lefrançois, Claude Moraes, Vladimir Urutchev			
Suppléants présents au moment du vote final	Simon Busuttill, Elisabetta Gardini, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jean Lambert, Antonio Masip Hidalgo, Nicolae Vlad Popa, Charles Tannock, Johannes Voggenhuber			
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Margrete Auken, Mariela Velichkova Baeva, Panayiotis Demetriou, Carmen Fraga Estévez, Anne E. Jensen, Helmuth Markov, Manolis Mavrommatis, Alexandru Nazare, Markus Pieper, Willem Schuth, Gabriele Zimmer			
Date du dépôt	29.4.2009			