

INTRODUCTION

Dans le programme de Stockholm (1), le Conseil européen place au centre des priorités politiques de l'Union une meilleure protection des personnes et des groupes vulnérables (2), qu'il s'agisse de citoyens européens ou d'autres ressortissants. Les politiques de l'immigration et de l'asile font partie intégrante de cette priorité (3).

Dans le domaine de l'asile, en l'état actuel du droit de l'Union européenne, la directive relative aux conditions d'accueil (4) est le seul instrument juridique de première génération à s'attacher de manière substantielle à la prise en compte de la situation des demandeurs d'asile vulnérables (5). Cette prise en compte substantielle signifie qu'un traitement particulier doit être réservé aux demandeurs d'asile identifiés comme des *personnes vulnérables ayant des besoins particuliers* (6).

Le cœur des dispositions protectrices contenues dans la directive relative aux conditions d'accueil, figure au chapitre IV intitulé «Dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers». Ces dispositions constituent les articles 17 à 20 de la directive (7).

L'article 17 est central. Il édicte le «Principe général» de la prise en compte par les États de la situation des *demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins particuliers*.

(1) Programme de Stockholm, «Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens», Cons. eur., *J.O.U.E.*, 2010/C115/01.

(2) *Ibid.*, pt 1.1., p. 4. et pts 2.3.2. et 2.3.3., pp. 9 et 10.

(3) *Ibid.*, pts 2.3.2. et 2.3.3., pp. 9 et 10, pt 5.1., p. 26, et pt 6.1.7., p. 31.

(4) Dir. 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.

(5) Pour les personnes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou qui sont bénéficiaires de la protection subsidiaire, la Dir. 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 – concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts –, contient également des dispositions spécifiques prenant en compte la situation des personnes vulnérables. Voir *infra*, Première partie, Chap. introductif.

(6) Ce concept de *personnes* (ou de *demandeurs d'asile*) *vulnérables ayant des besoins particuliers* est abordé *infra*, Première partie, Chap. I, Sect. I, pt 1, «Dimension conceptuelle».

(7) D'autres chapitres de la directive contiennent des dispositions qui traitent de la situation des *demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins particuliers*. Parmi ces dispositions, l'art. 15, relatif aux soins de santé, évoqué *infra*, Première partie, Chap. I, Sect. I, pt 3, «Buts de l'identification».

Les articles 18 et 19 énoncent des normes protectrices distinctes en faveur de deux groupes de personnes : les « Mineurs » (art. 18) et les « Mineurs non accompagnés » (art. 19) tandis que l'article 20 traite de la situation particulière des « Victimes de torture ou de violences ».

L'objectif de l'article 17 est de permettre à des demandeurs d'asile particulièrement fragiles de bénéficier de conditions d'accueil adaptées à leurs besoins particuliers. En d'autres termes, les États doivent prodiguer à ces demandeurs des conditions d'accueil « conçues de façon à répondre à leurs besoins spécifiques » (8).

Cette adaptation se limite à deux domaines des conditions d'accueil : les conditions matérielles d'accueil (9) et les soins de santé (10). Ainsi, un demandeur d'asile qui a été victime de torture ou d'autres formes graves de violence et qui est dans un état de stress post-traumatique devra bénéficier des soins spécifiques appropriés que nécessite son état de santé physique et mentale. S'agissant des conditions matérielles d'accueil, une personne handicapée se déplaçant exclusivement en chaise roulante devra bénéficier d'un logement accessible à son état : hébergement situé au rez-de-chaussée ou hébergement pourvu d'un ascenseur.

Dans le domaine des soins de santé, la disposition générale de l'article 17 est complétée par l'article 15, paragraphe 2, qui prévoit, au profit des *personnes vulnérables ayant des besoins particuliers*, une norme plus élevée que la norme minimale édictée au paragraphe 1.

L'article 17 énumère des *catégories* de personnes envisagées chacune comme un *groupe* distinct et considérées comme vulnérables : groupe des mineurs (11), groupe des personnes âgées (12), groupe des parents isolés avec enfants mineurs, groupe des personnes qui ont

(8) Prop. de Dir. du 3 avril 2001 du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, COM (2001) 181 final, Exposé des motifs, p. 4.

(9) L'art. 2, j), de la Dir. définit les conditions matérielles d'accueil comme étant « les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière ».

(10) L'art. 15 de la Dir. intitulé « Soins de santé » est analysé *infra*, Première partie, Chap. I, Sect. I, pt. 3, « Buts de l'identification ».

(11) La notion de « mineurs » n'est pas définie, mais celle de « mineurs non accompagnés » est définie à l'art. 2, h) de la directive, comme suit : « des personnes âgées de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnées d'un adulte qui, de par la loi ou la coutume, en a la responsabilité et tant qu'elles ne sont pas effectivement prises en charge par un tel adulte; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres ».

(12) La Dir. ne définit pas la notion de « personnes âgées ».

subi des tortures... Toutefois, la formulation de l'article 17 implique que *toute* personne peut être considérée comme une personne vulnérable. La protection que confère cette disposition ne nécessite pas que la personne appartienne à une des catégories énumérées à l'article 17 (13).

Il en va autrement des articles 18, 19 et 20 de la directive. Ces articles ne s'appliquent qu'aux personnes appartenant aux groupes des mineurs (art. 18), des mineurs non accompagnés (art. 19) ou des victimes de torture ou de violences (art. 20). Pour ces trois catégories de personnes considérées comme vulnérables par l'article 17, la directive précise les conditions d'accueil spécifiques qui doivent leur être réservées. Ces conditions d'accueil, en particulier pour les mineurs non accompagnés, ne se limitent pas aux domaines des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé.

En 2007, le Réseau académique Odysseus (14) a mené une étude (15) portant sur l'évaluation de la transposition, dans les États membres de l'Union, de la directive relative aux conditions d'accueil. Cette étude, finalisée au début de l'année 2008, a souligné qu'en dépit de l'article 17 de la directive, une dizaine d'États membres n'avaient pas mis en place de procédure d'identification des demandeurs d'asile vulnérables (16).

Cette absence de procédure d'identification dans de nombreux États membres peut s'expliquer en partie par l'existence d'un différend quant à l'interprétation à donner à l'article 17. Celui-ci ne stipule pas expressément l'obligation des États de mettre en place une procédure d'identification des demandeurs d'asile vulnérables (17). La disposition prévoit cependant «une évaluation individuelle de [la] situation» des personnes vulnérables aux fins de déterminer si elles ont des besoins particuliers. Une procédure d'identification de ces personnes est dès

(13) Ce point est développé *infra*, Première partie, Chap. I, Sect. I, pt. 1, «Dimension conceptuelle».

(14) Voir annexe 3.

(15) «Study on the conformity checking of the transposition by Member States of 10 EC directives in the sector of asylum and immigration done for DG JLS of the European Commission», End 2007. Le rapport dédié à la directive relative aux conditions d'accueil a été rédigé par Philippe De Bruycker et l'auteur. Ci-après le rapport Odysseus.

(16) *Ibid.*, Q. n° 30 C, pp. 87 à 89.

(17) L'absence de disposition explicite n'est pas la seule explication à la carence de mise en place d'une procédure d'identification dans de nombreux États. Le manque de volonté politique peut aussi raisonnablement être mis en avant pour expliquer cette carence.

lors logiquement requise par l'article 17. À défaut, la disposition ne peut que rester lettre morte. Comme l'a très pertinemment souligné la Commission européenne dans son rapport du 26 novembre 2007 (18) : « L'identification des demandeurs d'asile vulnérables est un élément essentiel sans lequel les dispositions de la directive concernant le traitement spécial à réserver à ces personnes perdraient tout leur sens » (19).

Si certains états de vulnérabilité sont ostensiblement visibles ou aisément détectables, d'autres le sont moins. Il peut en être ainsi des conséquences traumatiques liées à des actes de torture ou à d'autres formes graves de violence physique, psychologique ou sexuelle. Les actes de torture et les violences ne laissent pas nécessairement de séquelles physiques visibles. Ils ne laissent pas apparaître forcément de dysfonctionnements psychiques immédiatement décelables. Dans le même temps, ces actes et ces violences peuvent empêcher la victime d'être à même de parler de son vécu et de sa souffrance.

Dans ces situations, l'absence de procédure a pour conséquence l'absence d'identification des demandeurs d'asile vulnérables. N'étant pas identifiés, ces demandeurs seront privés des conditions d'accueil adaptées que nécessiteraient leurs besoins particuliers (20).

Si le constat de défaillance de la mise en place d'une procédure d'identification concerne de nombreux États membres, l'étude, menée par le Réseau académique Odysseus en 2007, a mis en évidence que quelques pays pouvaient se prévaloir de l'existence en droit et/ou en pratique, de méthodes diverses visant à identifier les personnes vulnérables. Certaines de ces méthodes sont plus ou moins empiriques, d'autres sont plus formalisées.

Cet état des lieux a incité le Réseau académique Odysseus à soumettre au Fonds européen des réfugiés un projet de recherche visant à analyser quelques-unes des méthodes ou procédures d'identification existantes au niveau national. Ce projet a été accepté. La

(18) Rapport de la Commission du 26 novembre 2007 au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Dir. 2003/9/CE du 27 janvier 2003, COM (2007) 745 final. Ci-après : le rapport de la Commission sur la directive relative aux conditions d'accueil.

(19) *Ibid.*, pt 3.5.1., p. 9.

(20) Si la mise en place d'une procédure est un élément essentiel qui favorise et multiplie les chances d'identification des personnes vulnérables, elle ne constitue cependant pas une garantie absolue permettant l'identification de toutes les personnes vulnérables, *a fortiori* les personnes qui ont été victimes de torture ou d'autres formes de violence.

recherche, menée et pilotée par l'auteure, s'est déroulée au cours de l'année 2009 pour se terminer en février 2010.

L'étude a porté sur l'examen comparatif du cadre juridique et/ou des pratiques d'identification en vigueur en Belgique, en Espagne, en Finlande, à Malte et en Pologne. La Norvège, qui n'est pas membre de l'Union européenne, a également été associée à cette recherche (21).

L'étude a étroitement associé des juristes spécialisés en droit de l'asile, membres (22) du Réseau académique Odysseus, et des praticiens travaillant avec des demandeurs d'asile et désignés par le Réseau européen des organisations chargées de l'accueil des demandeurs d'asile. Dans chacun des États, un juriste et un praticien ont participé au projet.

En vue d'obtenir un tableau comparatif des pratiques et/ou des cadres juridiques existants dans les pays étudiés, un questionnaire juridique et un questionnaire pratique ont été conçus. Ces deux questionnaires ont respectivement été complétés par le juriste et le praticien de chacun des États. Un rapport de synthèse juridique et un rapport de synthèse pratique ont été élaborés à partir des questionnaires dûment complétés. Le rapport de synthèse juridique comprend également quelques développements consacrés aux Pays-Bas (23).

La recherche a également bénéficié de l'expérience de différentes ONG qui, dans le domaine analysé, mènent des projets sur le terrain (24). Une conférence publique s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2009 (25) afin de présenter les premières tendances et

(21) Le gouvernement norvégien était en effet intéressé par cette étude. Des liens existant entre le Réseau académique Odysseus et des experts juristes et praticiens norvégiens spécialisés dans le droit européen de l'asile, la participation de la Norvège a été envisagée. Elle a été rendue possible grâce au soutien financier de la Direction générale de l'immigration norvégienne.

(22) À l'exception de la juriste belge qui, à l'époque de l'étude, était conseillère juridique auprès de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique.

(23) Les Pays-Bas ont été associés à l'étude compte tenu de l'existence, dans ce pays, d'une pratique particulièrement intéressante, initiée par la société civile. Cette pratique est décrite dans la Part. IV de l'ouvrage. Postérieurement à la fin de l'étude, la pratique a été transposée dans le dispositif juridique national néerlandais. L'experte juriste du Réseau académique Odysseus, associée à l'étude dès son début, a été sollicitée afin de présenter les contours de cette réglementation. Ce sont ces contours qui, principalement, font l'objet des développements consacrés aux Pays-Bas dans le rapport de synthèse juridique.

(24) Quatre projets sont présentés dans la Partie IV de l'ouvrage, «Contributions of partners and stakeholders».

(25) Conférence publique de l'étude, «Identification des demandeurs d'asile (vulnérables?) ayant des besoins particuliers dans le cadre de la directive conditions d'accueil 2003/9 : concepts, procédure et objectifs», Bruxelles, 19 novembre 2009.

constatations de l'étude, de récolter les premières réactions et de susciter le débat et la réflexion sur le sujet. Les interventions des orateurs et les échanges qui s'en sont suivis avec les participants, dont une partie a été intégrée à l'ouvrage, ont contribué à enrichir l'étude. Parmi ces interventions, il faut relever celle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui a activement participé au projet tout en acceptant de superviser la qualité du travail effectué.

Les rapports de synthèse juridique et pratique, les apports et les expériences des différents acteurs de terrain de même que la conférence publique de novembre 2009 ont permis de dégager un «vivier» de bonnes pratiques et des recommandations quant à la prise en compte et à l'identification des demandeurs d'asile vulnérables.

Compte tenu du débat relatif à l'interprétation de l'article 17, portant sur l'obligation des États d'instituer ou non une procédure d'identification (26), la recherche a aussi été l'occasion de procéder à une analyse juridique de cette disposition.

Dans le cadre de la mise en place, en 2012, du régime d'asile européen commun prévu dans le programme de Stockholm, ont également été examinées les dispositions du texte de refonte de la directive relative aux conditions d'accueil proposé par la Commission le 3 décembre 2008 (27) ainsi que les amendements du Parlement (28) et de la Présidence du Conseil (29) (30).

La proposition de refonte de la directive de la Commission du 3 décembre 2008 a fait l'objet de vives critiques de la part du Conseil. La commissaire Cecilia Malmström, en charge des Affaires intérieures, a dès lors annoncé, postérieurement à la fin de l'étude, en novembre 2010, l'intention de la Commission de soumettre au Parlement et au Conseil un nouveau texte de refonte de la directive relative aux conditions d'accueil. Ce fut chose faite le 1^{er} juin

(26) Il s'agit de la question relative à la *dimension procédurale* de l'art. 17.

(27) Prop. de Dir. du 3 décembre 2008 du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte), COM (2008) 815 final.

(28) Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 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 membres, COM (2008) 815 final.

(29) Disponible uniquement en anglais : Text of the Presidency of the Council of the European Union addressed to the Asylum Working Party, 6 novembre 2009, 15195/09.

(30) L'art. 17 de la Dir. relative aux conditions d'accueil est devenu l'art. 21 dans la proposition de refonte de la Commission du 3 décembre 2008 et dans les textes amendés par le Parlement et la Présidence du Conseil.

2011 (31). Dans le prolongement de la recherche, l'analyse des dispositions pertinentes (art. 21 et 22) de la proposition modifiée de la directive de la Commission du 1^{er} juin 2011 a été intégrée à l'ouvrage.

Au-delà de la question relative à la dimension procédurale, l'analyse des articles 17, 21 et 22 a fait apparaître une question qualifiée de *conceptuelle* qui a trait à la signification des notions utilisées et des liens existants entre ces notions. Ces notions sont principalement celles de «personnes vulnérables», de «besoins particuliers» et de «personnes ayant des besoins particuliers». La question conceptuelle pose l'interrogation suivante : quels demandeurs d'asile sont précisément visés lorsque les notions de «personnes vulnérables», de «besoins particuliers» et/ou de «personnes ayant des besoins particuliers» sont mentionnées dans les dispositions protectrices pertinentes ? Cette question est essentielle : elle vise à déterminer qui, parmi les demandeurs d'asile, doit bénéficier d'une adaptation de ses conditions d'accueil.

Les buts de la procédure d'identification ont également retenu notre attention (32).

Préalablement à l'ensemble de ces développements, il est apparu judicieux de procéder à une analyse succincte des instruments juridiques du régime d'asile européen commun autres que la directive relative aux conditions d'accueil, à savoir : la directive relative à la procédure d'asile (33), le règlement Dublin (34) et s'agissant des réfugiés reconnus, la directive relative à la qualification (35).

(31) Prop. modif. de Dir. du 1^{er} juin 2011 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile (Refonte), COM (2011) 320 final.

(32) L'objectif de l'art. 17 a déjà été précisé succinctement *supra* : il s'agit de permettre aux demandeurs vulnérables de bénéficier de conditions d'accueil adaptées à leurs besoins particuliers, et cela, dans deux domaines des conditions d'accueil : les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé. Cet objectif a été élargi dans le cadre de l'art. 21 des deux textes de refonte de la Commission des 3 décembre 2008 et 1^{er} juin 2011 ; voir *infra*, Part. I, Chap. I, Sect. II et V, pt 3, «Buts de l'identification».

(33) Dir. 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugiés dans les États membres.

(34) Règlement Dublin 2003/343/CE 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.

(35) Dir. du 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

L'objectif est de rendre compte de la place réservée, dans ces instruments, à la prise en compte de la situation des demandeurs d'asile vulnérables et des réfugiés vulnérables (36).

L'ouvrage compte ainsi quatre parties outre les annexes.

La première partie est consacrée :

- à l'examen juridique des instruments autres que la directive relative aux conditions d'accueil (Chapitre introductif),
- à l'examen juridique des dispositions pertinentes de la directive relative aux conditions d'accueil (Chapitre I),
- à l'exposé des bonnes pratiques (Chapitre II) et
- aux recommandations (Chapitre III).

Les deuxième et troisième parties constituent respectivement les rapports de synthèse juridique et pratique.

La quatrième partie comprend quatre contributions de partenaires et d'acteurs de terrain.

(36) Tant les instruments en vigueur que ceux proposés par la Commission dans le cadre de la mise en place du régime d'asile européen commun ont été examinés.

INTRODUCTION

In the Stockholm program (1), better protection of vulnerable persons and groups be they citizens or others has been set as a central priority of EU policies by the European Council (2). The immigration and asylum policies are an integral part of this priority (3).

In the current state of the European Union law, in the field of asylum, the reception conditions directive (4) is the only legal instrument of the first generation to make every endeavor to take into account the situation of vulnerable asylum seekers (5), establishing that a special treatment must be given to asylum seekers identified as *vulnerable persons with special needs* (6).

The core of the protective provisions contained in the reception conditions directive, is to be found in Chapter IV, entitled “Provisions for persons with special needs” in articles 17 to 20 (7).

Article 17 is central. It States the “General principle” of the consideration of the situation of *vulnerable asylum seekers with special needs* by Member States.

Articles 18 and 19 set out distinct protective standards for two categories of people: “Minor” (art.18) and “Unaccompanied Minors” (art.19) while article 20 deals with the particular situation of “Victims of torture and violence”.

(1) The Stockholm Programme, “An open and secure Europe serving and protecting citizens,” European Council, O.J.E.U., 2010/C115/01.

(2) *Ibid.*, pt 1.1, p. 4 and pts 2.3.2 and 2.3.3, pp. 9 and 10.

(3) *Ibid.*, pts 2.3.2 and 2.3.3, pp. 9 and 10, pt 5.1, p. 26 and pt 6.1.7, p. 31.

(4) Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

(5) For people who have been granted refugee status or who are beneficiaries of subsidiary protection, the directive 2004/83/EC of 29 April 2004 – on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted – has specific provisions taking into account the situation of vulnerable persons. See *infra*, Part I, Introductory Chapter.

(6) This concept of *vulnerable persons* (or *asylum seekers*) *with special needs* is discussed *infra* : Part I, Chap. I, Sect. I, pt 1 “Conceptual Dimension.”

(7) Other chapters of the directive contain provisions dealing with the situation of *vulnerable asylum seekers with special needs*. Among those provisions, art. 15 relating to health care discussed *infra* : Part I, Chap. I, Sect. I, pt 3 “Purposes of the identification”.

The purpose of article 17 is to enable particularly fragile asylum seekers to benefit from reception conditions appropriate to their needs. In other words, States must provide vulnerable applicants with reception conditions “designed to meet their specific needs” (8).

This adjustment relates only to two areas of the reception conditions: material reception conditions (9) and health care (10). Thus, an asylum seeker who has been subjected to torture or other serious forms of violence and is in a state of post traumatic stress may benefit from appropriate specific treatments required by his state of physical and mental health. With regard to material reception conditions, a disabled person who is able to get around exclusively in a wheelchair shall benefit from accommodation located on the ground floor or equipped with a lift.

In the field of health care, the general provision of article 17 is supplemented by article 15, paragraph 2, which provides a higher standard for *vulnerable persons with special needs* than the minimum standard laid down in paragraph 1.

Article 17 lists some *categories* of persons, each of them considered as a specific *group* and as vulnerable – the minors (11), the elderly (12), the single parents with children, people who have been subjected to torture, etc. Anyhow its wording requires that any person may be regarded as such as a vulnerable person. Protection under this provision does not require the person to belong to one of the groups listed in article 17 (13).

Articles 18, 19 and 20 of the directive, unlike article 17, apply only to persons belonging to the group of minors (art. 18), unac-

(8) Council Proposal of 3 April 2001 for a directive on minimum standards for the reception of asylum seekers in Member States, COM (2001) 181 final, Explanatory Memorandum, p 4.

(9) Art. 2, j) of the directive defines the material reception conditions as “the reception conditions that include housing, food and clothing, provided in kind, or as financial allowances or in vouchers, and a daily expenses allowance”.

(10) Art. 15 of the directive entitled “Health care”, *see infra* : Part I, Chap. I, Sect. I, pt 3 “Purposes of the identification”.

(11) There is no definition of “minors” but the notion of “unaccompanied minors” is defined as such in art 2, h) of the directive : “unaccompanied minors shall mean persons below the age of eighteen who arrive in the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible for them whether by law or by custom, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person; it shall include minors who are left unaccompanied after they have entered the territory of Member States”.

(12) There is no definition of “elderly people” in the directive.

(13) *See infra* : Part I, Chap. I, Sect. I, pt 1 “Conceptual Dimension”.

accompanied minors (art. 19) or victims of torture and violence (art. 20). The directive stipulates the specific reception conditions that must be provided for these three categories of persons considered vulnerable according to article 17. These reception conditions are not limited to the areas of material reception conditions and health care, especially regarding unaccompanied minors.

In 2007, the Odysseus Academic Network (14) conducted a study (15) on the evaluation of the transposition of the reception conditions directive in the Member States. Despite article 17 of the directive, this study completed in early 2008 highlighted that about ten Member States had not established a procedure for identifying vulnerable asylum seekers (16).

This lack of procedure of identification in many Member States can be partly explained by the fact that the interpretation of article 17 is a bone of contention. It does not expressly stipulate the obligation for States to establish a procedure for identifying vulnerable asylum seekers (17). The provision, however, provides for “[...] an individual evaluation of [the] situation” of vulnerable persons in order to determine whether they have special needs. Therefore, one must admit that a procedure for identifying such persons is required by article 17. Otherwise, the provision is likely to remain dead letter. As pertinently underlined by the European Commission in its report of November 26, 2007 (18), “Identification of vulnerable asylum seekers is a core element without which the provisions of the Directive aimed at special treatment of these persons will lose any meaning” (19).

While some states of vulnerability are visible or easily detectable, others are less, as for instance traumatic consequences associated

(14) See appendix 3.

(15) “*Study on the conformity checking of the transposition by member States of 10 EC directives in the sector of asylum and immigration done for DG JLS of the European Commission*”, End 2007. The report dedicated to the reception conditions directive has been written by Philippe De Bruycker and the author. Hereafter : the Odysseus Report.

(16) *Ibid.*, Q. 30 C, pp 87 à 89.

(17) In many States, the absence of express provision is not the only explanation for the non-implementation of a procedure of identification. The lack of political will can also be reasonably put forward to explain this deficiency.

(18) Report from the Commission to the Council and to the European Parliament of 26 November 2007 on the implementation of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, COM (2007) 745 final. Hereinafter : the Commission’s report on the reception conditions directive.

(19) *Ibid.*, pt 3.5.1., p. 9.

with acts of torture or other severe forms of physical, psychological or sexual violence. Acts of torture and violence do not necessarily leave visible physical traces or immediately detectable mental disorders. At the same time, it can be impossible for a victim to lay bare her experiences and her suffering when she has been subjected to such acts.

In these situations, the lack of procedure means that many vulnerable asylum seekers are not identified as such, so they will be deprived of adequate reception conditions according to their possible special needs (20).

Even if many Member States have failed to establish a procedure of identification, the study conducted by the Odysseus Academic Network in 2007 have showed that some countries can rely on the existence of various legal and/or practical methods aimed at identifying vulnerable persons. Some of these methods are more or less empirical; others make up more formalized procedures.

Given the state of affairs, the Odysseus Academic Network submitted a research project to the European Refugee Fund, in order to analyse a couple of methods or procedures of identification existing on a national level. This project was accepted and the study was conducted and controlled by the author, throughout 2009 and ended in February 2010.

The study focused on the comparative examination of the legal framework and/or identification practices in force in Belgium, Spain, Finland, Malta and Poland. Norway, although not a member of the European Union, has also been associated with this research (21).

It closely associated lawyers specialized in refugee law, members of the Odysseus Academic Network (22) and practitioners appointed by the European Network of Organizations responsible for the

(20) If the establishment of a procedure is an essential element supporting and increasing the chances of identifying vulnerable people, it is however not an absolute guarantee for the identification of all vulnerable persons, more so those who have been subjected to torture or other forms of violence.

(21) The Norwegian government was indeed interested in the study. Since there are links between the Odysseus Academic Network and the Norwegian legal experts and practitioners specialized in European law on asylum, the participation of Norway has been considered. It was made possible through the financial support of the General Directorate of Immigration Norwegian.

(22) With the exception of the Belgian lawyer who, at the time of the study, was legal advisor to FEDASIL, the Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers in Belgium.

Reception of Asylum Seekers (ENARO). In each State a lawyer and a practitioner took part in the project.

In order to have a comparison of practices and/or legal frameworks in the various States under study, separate legal and practical questionnaires were drafted. Both questionnaires were respectively completed by the lawyer and the practitioner of each State. A legal synthesis report and a practical synthesis report were drawn up from the questionnaires duly completed. The summary report also includes some developments relating to the Netherlands (23).

The research has benefited from the experience of different NGOs conducting projects on the field relating to the matter (24). A public conference was held in Brussels on 19 November 2009 (25) to present the early trends and findings of the study, to collect initial reactions and to stimulate debate and reflection on the subject. The intervention of speakers and the exchange that ensued with the participants were very beneficial for this study. Some of those interventions and exchanges have been included in the book. Among the contributions, it should be noted that of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) who has actively taken part in the project while agreeing to supervise the quality of the work as well.

The legal and practical synthesis reports, the contributions and experiences of different actors in the field and the public lecture on November 19, 2009 have uncovered a breeding ground for good practices and have given way to recommendations on the issue of the identification of vulnerable asylum seekers.

Given the debate on the interpretation of article 17 concerning the obligation or absence of obligation for States to establish an

(23) The Netherlands were involved in the study given the existence of a practice particularly valuable initiated by the civil society. This practice is described in Part IV. Subsequently to the study, it has been transposed into the Dutch national legal system. The expert lawyer of Odysseus Academic Network, associated with the study from its beginning, has been asked to present the outlines of this regulation. The Netherlands legal summary report is mainly dedicated to the analysis of those outlines.

(24) Four projects are presented in the fourth Part of the book : "Contributions of partners and actors".

(25) Public Lecture of the study, "Identification of (vulnerable?) asylum seekers with special needs" in the context of the reception conditions Directive 2003/9/EC : concepts, procedure and purposes", 19 November 2009, Brussels.

identification procedure (26), the research has also provided an opportunity to conduct a legal analysis of this provision.

As part of the establishment of a Common European Asylum System envisaged in the Stockholm program in 2012, the provisions of the reception conditions directive Commission's recast proposal of December 3, 2008 (27), as well as the Parliament (28) and the Presidency of the Council's (29) (30) amendments have been examined.

The Commission's recast proposal of December 3, 2008 has received strong criticisms from the Council. Therefore, in November 2010, the Commissioner Cecilia Malmström in charge of Internal Affairs announced the intention of the Commission to submit another text to the Parliament and the Council in view of recasting the reception conditions directive. It was done on June 1, 2011 (31). As an extension of the research, the analysis of the relevant provisions of the amended proposal – articles 21 and 22 – has been included in the book.

Beyond the issue relating to the procedural dimension, the analysis of articles 17, 21 and 22 have raised an issue so-called *conceptual* concerning the meaning of the terms used and the links between them. These notions are mainly those of “vulnerable persons”, “special needs” and “persons with special needs”. The conceptual issue raises the following question : which asylum seekers are precisely referred to when the notion of “vulnerable persons”, “special needs” and/or “persons with special needs” are mentioned in the relevant protective provisions? This issue is of paramount importance since it aims at determining which asylum seekers must benefit from an adaptation of their reception conditions.

(26) It relates to the issue of the *procedural dimension* of art. 17.

(27) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 3 December 2008 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast), COM (2008) 815 final.

(28) European Parliament legislative resolution of 7 May 2009 on the 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 final.

(29) English only : Text of the Presidency of the Council of the European Union addressed to the Asylum Working Party, 6 November 2009, 15195/09.

(30) Art. 17 of the reception conditions directive became art. 21 in the Commission's recast proposal of 3 December 2008 and in the text amended by the Parliament and the Council.

(31) Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 1st June 2011 laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast), COM (2011) 320 final.

The purpose of the identification procedure set by the same provisions has also caught our attention (32).

Prior to these developments, it has seemed appropriate to conduct a brief analysis of the legal instruments within the Common European Asylum System other than the reception conditions directive, the asylum procedures Directive (33), the Dublin Regulation (34) and, with regard to identified refugees, the qualification Directive (35).

It aims at analyzing how these instruments take into account the situation of vulnerable asylum seekers and vulnerable refugees (36).

The book is divided into 4 parts in addition to the appendices.

The first part is dedicated to:

- The legal review of the legal instruments other than the reception conditions directive (Introductory Chapter),
- The legal review of the relevant provisions of the reception conditions directive (Chapter I),
- The Statement of Good Practices (Chapter II) and
- Recommendations (Chapter III).

The second and third parts consist respectively in the legal and practical synthesis reports.

The fourth part includes four contributions of partners and actors on the field.

(32) The purpose of art. 17 has already been briefly stated above : it is to enable vulnerable persons to benefit from reception conditions appropriate to their needs in two aspects of the reception conditions – material reception conditions and health care. This purpose has been broadened in art. 21 of the Commission’s recast proposals of December 3, 2008 and June 1, 2011: see *infra*, Part I, Chap. I, Sect. II and V, pt 3 “Purposes of the identification”.

(33) Directive 2005/85/EC of 1st December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

(34) Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

(35) Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted.

(36) The existing instruments as well as the Commission’s proposals in the framework of the establishment of the Common European Asylum System have been examined.