

FORMES COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION :  
NATURE ET LIEN AVEC LE REGIME DE PROTECTION INTERNATIONALE  
DES REFUGIES

I. INTRODUCTION

1. Un certain nombre de pays d'asile ont mis en place des mécanismes administratifs ou législatifs afin de régulariser le séjour de personnes non officiellement reconnues comme réfugiées mais pour qui le retour n'est ni souhaitable ni possible pour différentes raisons. C'est une façon positive de répondre avec pragmatisme à certains besoins en matière de protection internationale.

2. En l'absence de toute harmonisation, les réponses individuelles des Etats ont toutefois conduit à une prolifération de statuts accordés à un large éventail de personnes pour des raisons diverses. Les exemples de ces différents types de statuts incluent "le statut B", la "protection subsidiaire", le "statut de facto" et le "statut humanitaire". Ces statuts sont assortis de différentes normes de traitement avec toutes leurs conséquences pour leurs bénéficiaires.

3. L'objet de ce document est d'identifier les bénéficiaires de ces formes de protection complémentaires; de fournir une analyse du cadre juridique qui leur est applicable et la nature de la protection fournie par les Etats et de suggérer les normes de traitement appropriées qui, de l'avis du HCR, doivent être établies. Le document fait également le lien entre ce débat et la question de la protection dans les situations d'afflux massifs.

II. PERMIS DE SEJOUR : UN GROUPE COMPOSITE DE BENEFICIAIRES

4. L'examen des catégories de personnes qui bénéficient du permis de séjour pendant des périodes prolongées révèle qu'il est accordé par les Etats pour toute une série de raisons dont seules quelques-unes sont liées à un besoin de protection internationale. Dans l'ensemble, ces raisons tombent dans les catégories suivantes : a) celles qui relèvent strictement de la compassion, ou fondées sur des considérations d'ordre pratique; et b) celles qui ont trait au besoin de protection internationale et peuvent donc être qualifiées de formes complémentaires de protection. Ce document s'est fixé cette dernière catégorie comme principal objet.

A. Séjour non lié à des besoins de protection : motifs de compassion/raisons pratiques

5. Les Etats peuvent décider d'autoriser un séjour prolongé uniquement pour des raisons humanitaires telles que l'âge, l'état de santé ou les liens familiaux.<sup>1</sup> Dans les cas où le retour n'est pas possible, soit parce que le transport est impossible, soit parce que les documents de voyage ne sont pas disponibles ou ne peuvent être obtenus, l'autorisation de séjour peut être prolongée pour des raisons pratiques. Les personnes concernées ne sont généralement pas des demandeurs d'asile ou, ayant cherché asile, ont vu leur demande rejetée selon les modalités habituelles et sont jugées ne pas avoir besoin de protection internationale. Il convient d'établir une distinction claire entre ces cas et ceux où les besoins de protection internationale, ainsi qu'une obligation de respecter le principe fondamental du non-refoulement, sont présents, et qui, donc, relèvent de la compétence directe du HCR. Ce document ne

<sup>1</sup> Il s'agit ici de liens familiaux indépendants d'un besoin de protection. Ces raisons familiales pour l'octroi d'un séjour prolongé sont différentes de celles qui prévalent dans le contexte du regroupement familial pour les réfugiés et leur famille relevant de la compétence du HCR.

couvre pas les personnes qui ont fait l'objet des clauses d'exclusion relatives au statut de réfugié contenues dans la Convention de 1951 mais qui, toutefois, ne peuvent être renvoyées dans un pays où elles risquent la torture en vertu de la législation pertinente en matière de droits de l'homme.

#### B. Séjour motivé par des besoins de protection internationale

6. Différentes considérations prévalent pour les cas où le permis de séjour est accordé pour des motifs liés à un besoin en matière de protection internationale. Les bénéficiaires de ce permis de séjour ayant des besoins de protection reconnus ne constituent même pas un groupe homogène. De l'avis du HCR; ces bénéficiaires comprennent :

- a) des personnes qui relèvent de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou de son Protocole de 1967 mais qui peuvent ne pas être reconnues comme telles par un Etat du fait d'interprétations divergentes;
- b) des personnes qui ont des raisons valables de demander une protection mais qui ne sont pas nécessairement couvertes par les termes de la Convention de 1951.

Le débat qui suit se fonde sur l'interprétation du HCR selon laquelle à chaque fois qu'il a à faire avec des réfugiés - au sens le plus large du terme - le HCR entend, et de fait doit, veiller à un traitement adéquat et à des compétences nécessaires pour contribuer au débat sur les mesures relatives à leur séjour et à leur traitement.

#### Bénéficiaires répondant aux critères de la Convention de 1951/Protocole de 1967

7. Diverses interprétations des Etats quant aux critères d'inclusion exposés dans l'article 1 de la Convention de 1951 ont abouti à des différences importantes au niveau de la reconnaissance de statut de la part des Etats face à des personnes se trouvant dans des circonstances similaires. Certaines personnes qui sont reconnues comme réfugiées dans un Etat peuvent se voir refuser ce statut dans un autre. Il est important de reconnaître toutefois que, même dans les cas où le statut de réfugié est refusé, les Etats fournissent une forme alternative de séjour prolongé du fait de la reconnaissance d'un besoin en matière de protection internationale.<sup>2</sup>

8. On compte au moins trois groupes au sujet desquels des avis divergents concernant l'interprétation des critères relatifs à la définition du réfugié se sont fait jour :

- a) un groupe important se compose de ceux qui craignent la persécution de la part d'agents non étatiques pour des raisons tenant à la Convention de 1951. Bien que dans la plupart des pays, ils soient reconnus comme réfugiés aux termes de la Convention, dans certains pays on leur refuse le statut de réfugié et on leur octroie un autre statut;
- b) un autre groupe comprend les réfugiés qui fuient la persécution dans des régions où sévit un conflit. Dans un certain nombre de pays, ils sont traités comme des victimes de violences aveugles et reçoivent une protection complémentaire. C'est le cas lorsque le conflit qu'ils fuient naît de différences ethniques, religieuses ou politiques qui visent spécifiquement les personnes prenant la fuite. Dans d'autres Etats, cela peut être la base de la reconnaissance de leur statut de réfugié au sens de la Convention;
- c) un troisième groupe comprend les personnes qui craignent ou subissent une persécution liée à l'appartenance sexuelle et qui sinon rempliraient les critères prévus par la Convention. Dans un nombre important d'Etats, ils ne reçoivent qu'un statut complémentaire ou subsidiaire,

---

<sup>2</sup> Dans certains cas, les Etats ont des obligations en vertu des instruments des droits de l'homme applicables condamnant la torture, de ne pas renvoyer les personnes dans leur pays d'origine où un tel risque est présent. La Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture en est un exemple universel des plus marquants. Il y a toutefois d'autres dispositions internationales, régionales et intérieures de nature semblable. Les personnes visées par ces dispositions peuvent relever de l'un ou de l'autre groupe de personnes ayant besoin d'une protection.

souvent sur une base législative au lieu d'être reconnus comme réfugiés. Dans d'autres instances, ces personnes sont reconnues comme répondant aux critères de la Convention.

9. De l'avis du HCR, essentiellement sur la base de la pratique des Etats en la matière, les catégories susmentionnées doivent être couvertes par la Convention de 1951 et son Protocole de 1967. Le fait qu'il y ait un besoin reconnu de protection internationale dans ces cas a été amplement démontré par les formes de protection octroyées par les Etats. Afin d'instituer une certaine cohérence et d'assurer une interprétation pleine et inclusive de la définition du réfugié au sens de la Convention, il serait souhaitable d'adopter une approche harmonisée dans le cadre de la Convention.

#### Bénéficiaires pouvant ne pas répondre aux critères de la Convention de 1951/Protocole de 1967

10. Les personnes qui peuvent ne pas être nécessairement des réfugiés au sens de la Convention de 1951 mais qui néanmoins ont besoin de protection internationale sont communément qualifiées de "réfugiés relevant de la compétence plus large du Haut Commissariat". Il est généralement admis que cette compétence couvre également les personnes à l'extérieur de leur pays qui ont besoin d'une protection internationale en raison d'une menace grave contre la vie, la liberté ou la sécurité de la personne dans le pays d'origine, suite à un conflit armé ou à des troubles graves de l'ordre public.<sup>3</sup> Par exemple, les personnes fuyant les effets aveugles de la violence et les troubles qui les accompagnent dans une situation de conflit, sans élément spécifique de persécution, peuvent ne pas répondre à la définition stricte du réfugié au sens de la Convention de 1951 mais peuvent néanmoins nécessiter une protection internationale et relever de la compétence du HCR.

11. Des instruments régionaux concernant les réfugiés en Afrique et en Amérique latine établissent spécifiquement que la protection des réfugiés doit également couvrir cette catégorie plus large de réfugiés. Dans d'autres régions, en l'absence de tels instruments, les Etats ont prévu le séjour prolongé dans le cadre de leur législation nationale. Concernant cette catégorie de réfugiés, de l'avis du HCR, il est nécessaire de mieux harmoniser les formes de protection complémentaires sur la base des droits de l'homme et des principes du droit des réfugiés.<sup>4</sup>

### III. NORMES DE TRAITEMENT POUR LES FORMES COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION

12. En l'absence d'une approche harmonisée, dans les Etats ou régions où les instruments internationaux ou régionaux de réfugiés ne sont pas applicables, différents statuts peuvent susciter différents régimes. Dans certains cas, les droits sont beaucoup moins étendus que dans d'autres. Les paragraphes suivants proposent des normes de traitement conformes aux critères des droits de l'homme et du droit des réfugiés<sup>5</sup> pouvant aider ou guider les Etats dans leurs efforts d'harmonisation.

13. Les principes universels des droits de l'homme demandent que les personnes ayant l'autorisation de rester pour des motifs de protection se voient octroyer un statut qui les autorise à vivre avec dignité. Compte tenu du choc qu'ils ont subi, un degré acceptable de certitude et de stabilité est nécessaire. Un simple report du renvoi est, de l'avis du HCR, insuffisant.

14. Les bénéficiaires de formes complémentaires de protection doivent jouir d'un statut juridique officiel assorti de droits et obligations bien définis et doivent recevoir des documents certifiant ce statut. Le statut doit être accordé pour une période de temps suffisamment longue pour permettre aux bénéficiaires de reprendre une vie normale. Ce statut doit durer aussi longtemps que la protection se révèle nécessaire.

---

<sup>3</sup> La compétence du Haut Commissariat a été élargie par des résolutions successives de l'Assemblée générale depuis l'élaboration du mandat dans le statut en 1950.

<sup>4</sup> La Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique et la Déclaration de 1984 sur les réfugiés.

<sup>5</sup> La conclusion No. 22 (1981) (A/AC.96/601, par. 57 2)) concernant le traitement dans les situations d'afflux massifs donnent des orientations utiles sur la base des normes de la Convention de 1951 au plan des droits minima qui doivent être garantis en vertu de la protection complémentaire.

15. Le statut accordé aux bénéficiaires doit prévoir la reconnaissance et la défense des droits fondamentaux définis dans les instruments internationaux et régionaux compétents.<sup>6</sup> Dans certains Etats ou certaines régions, les dispositions intérieures ou régionales en matière de droits humains peuvent nécessiter des normes de traitement plus élevées que celles d'autres Etats ou régions, mais les normes à respecter ne doivent pas tomber au-dessous d'un niveau minimum.

16. Dans le domaine des droits civils et politiques, les bénéficiaires doivent notamment :

- être protégés du refoulement et de l'expulsion;
- ne pas faire l'objet de discriminations du fait de leur race, religion, opinion politique, nationalité, pays d'origine, appartenance sexuelle, incapacité physique ou de tout autre motif;
- ne jamais subir la torture ou des traitements ou châtimement cruels, inhumains ou dégradants;
- jouir d'une liberté de mouvement et, dans tous les cas, ne pas voir cette liberté sujette à des restrictions autres que celles qui sont nécessaires dans l'intérêt de la santé et de l'ordre public; et
- avoir accès aux tribunaux et aux autorités administratives.

17. Leur protection doit en outre comprendre des droits sociaux et économiques comparables à ceux qui sont généralement prévus dans le pays hôte, y compris en particulier :

- l'accès à un logement décent;
- l'accès à l'assistance ou à l'emploi;
- l'accès aux soins de santé si nécessaire; et
- l'accès à l'enseignement primaire et secondaire.

18. L'importance de mettre en place des mesures assurant le respect de l'unité de la famille du réfugié a été soulignée à maintes reprises par le Comité exécutif<sup>7</sup>. La famille est reconnue dans les instruments relatifs aux droits de l'homme comme la cellule naturelle et fondamentale de la société : préserver ou recréer l'unité familiale est l'un des moyens les plus importants permettant aux personnes ayant besoin de protection internationale de jouir de la stabilité dont elles ont besoin pour continuer à vivre. En conséquence, tout régime de protection complémentaire doit comprendre des dispositions appropriées pour la réunion des membres de la famille proche, au bout d'un certain temps, dans le pays hôte.

19. La forme complémentaire de protection, tout comme la protection au sens de la Convention de 1951, n'est pas nécessairement permanente en soi. Les dispositions de cessation de la Convention envisagent qu'il soit mis un terme au statut de réfugié lorsque la protection internationale n'est plus nécessaire. La fin du statut complémentaire doit également se fonder sur des critères objectifs, établis par écrit, de préférence dans les textes législatifs, et ne doit jamais être arbitraire. Du fait de ses compétences particulières, le HCR doit, de préférence, avoir un rôle consultatif lorsque la décision est prise de mettre ou non un terme aux mesures de protection complémentaires en faveur des réfugiés.

#### IV. LA PORTEE DE LA PROTECTION DANS LES SITUATIONS D'AFFLUX MASSIFS

20. En Afrique et en Amérique latine, les situations d'afflux massifs sont prévues en termes généraux dans les instruments régionaux relatifs aux réfugiés. Le concept de la protection temporaire a évolué en Europe et dans d'autres régions comme forme de protection provisoire à des situations de déplacements massifs imputables dans une large mesure à des raisons impérieuses inhérentes ou apparentées à la

<sup>6</sup> Le Pacte international des droits (comprenant la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels) établit les droits humains fondamentaux. Les instruments régionaux tels que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention américaine relative aux droits de l'homme ("Pacte de San José de Costa Rica") fournissent également une aide précieuse concernant les droits fondamentaux de l'homme.

<sup>7</sup> Tout récemment dans les conclusions No. 85 (1998) (A/AC.96/911, par. 21) et No. 88 (1999) (A/AC.96/928, par. 21)

définition du réfugié. L'objet de la protection temporaire est d'assurer un accès immédiat à la sécurité et à la protection des droits fondamentaux de l'homme, y compris la protection contre le refoulement dans les pays directement touchés par un afflux massif. La protection temporaire peut également servir à améliorer les perspectives de réponse régionale cohérente au-delà des régions immédiatement touchées.

21. La protection temporaire est un instrument d'urgence exceptionnel conçu pour répondre à une situation ingérable où l'on note des besoins évidents de protection et peu ou pas de possibilités de définir ces besoins sur une base individuelle à court terme. Elle se distingue d'une forme complémentaire de protection qui est un statut juridique octroyé sur la base de la reconnaissance de besoins individuels en matière de protection, et après la détermination de leur nature. La protection temporaire, par définition, implique une évaluation collective des besoins de protection internationale sur la base des circonstances prévalant dans le pays d'origine, alors qu'une forme complémentaire de protection temporaire s'applique aux individus dont les besoins de protection ont été spécifiquement examinés. Alors que la protection temporaire et la forme complémentaire de protection ont pour objectif commun de garantir des normes adéquates de traitement aux bénéficiaires, la nature provisoire de la protection temporaire, et tout particulièrement son utilisation pour de grands groupes, assure une amélioration notoire des normes de traitement au bout d'un certain temps, au cas où la poursuite de cette protection s'avère nécessaire. La protection complémentaire, par ailleurs, fournit un traitement définitif immédiatement après la reconnaissance du besoin de la personne en matière de protection.

22. En raison de ces différences, entre autres, au niveau conceptuel, l'instrument provisoire de la protection temporaire doit être clairement distingué des formes de protection complémentaire fournies dans des cas individuels.

## V. CONCLUSIONS

23. Alors que certains Etats ont utilisé le mécanisme d'une définition élargie dans un instrument régional afin de fournir une protection aux réfugiés relevant de la compétence plus large du HCR, d'autres Etats ont utilisé les dispositions législatives pour accorder un permis de séjour pendant une période prolongée. Dans ce dernier cas, la prolifération des normes pour différentes catégories de bénéficiaires a eu tendance à voiler la nature de certains d'entre eux et a introduit une confusion quant aux considérations qui doivent régir leur traitement.

24. Dans ces circonstances, l'harmonisation des normes de traitement des personnes ayant besoin de protection internationale, mais non reconnues comme réfugiées dans les pays d'asile, serait bénéfique et continuerait à veiller à ce que ces normes soient conformes aux principes de protection des réfugiés. La Convention de 1951, bien qu'elle ne soit pas directement applicable à un certain nombre de bénéficiaires, fournit un guide utile pour cette organisation.

25. Le Comité exécutif aurait souhaité examiner les éléments suivants afin de tirer des conclusions à cet égard :

- a) Les formes complémentaires de protection adoptées par les Etats pour veiller à ce que les personnes ayant besoin de protection internationale en bénéficient vraiment, constituent un moyen positif de répondre de façon pragmatique à certains besoins de protection internationale;
- b) Les bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection doivent être identifiés conformément à leurs besoins en matière de protection internationale et traités conformément à ces besoins ainsi qu'aux droits de l'homme. Les critères relatifs au statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 doivent être interprétés de telle sorte que les individus qui répondent à ces critères soient reconnus comme tels et protégés en vertu de cet instrument et non pas traités en vertu de régimes de protection complémentaires;
- c) Les mesures visant à fournir forme complémentaire de protection doivent être mises en oeuvre de telle sorte qu'elles renforcent, au lieu de saper, le régime global actuel de protection des réfugiés;

- d) Les normes de traitement des bénéficiaires d'une forme complémentaire de protection doivent garantir la protection et la défense des droits fondamentaux aux plans civil, politique, social et économique. Les Etats doivent, dans toute la mesure du possible, s'efforcer de concevoir des approches harmonisées pour le traitement fourni. Ils doivent mettre en oeuvre les formes complémentaires de protection de sorte à garantir le plus haut degré de stabilité et de certitude possible dans les circonstances prévalentes, y compris par le biais de mesures appropriées pour assurer le respect d'autres principes importants tels que le principe fondamental de l'unité familiale;
- e) La protection temporaire, qui est une réponse spécifique et provisoire de protection aux situations d'afflux massifs, fournissant une protection d'urgence immédiate contre le refoulement, doit être nettement distinguée des formes complémentaires de protection octroyées après une détermination de statut accordant un statut bien défini;
- f) La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 constituent la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés et fournissent le cadre fondamental de cette protection. Les normes élaborées dans la Convention, ainsi que les développements au plan des droits de l'homme, fournissent des orientations importantes concernant le traitement qui doit être accordé aux personnes ayant besoin de protection internationale;
- g) Les Etats qui ne l'ont pas encore fait doivent adhérer à ces instruments et à d'autres instruments régionaux applicables en matière de protection des réfugiés afin d'assurer l'application des principes fondamentaux de la protection des réfugiés à l'échelle la plus large possible et de la façon la mieux harmonisée possible.