

FOURNITURE D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE
Y COMPRIS PAR LE BIAIS DE FORMES COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION

I. INTRODUCTION

1. L'objet de ce document de séance est de présenter quelques suggestions sur la façon de protéger ceux qui peuvent ne pas relever de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, mais qui néanmoins ont besoin d'une protection internationale¹ Ce document fait suite à deux autres documents². Il s'efforce de faire avancer le débat en conceptualisant les formes complémentaires de protection dans le cadre d'un régime global multidimensionnel de protection internationale. Ce document étudie les synergies entre les différentes formes de protection disponibles et esquisse les mesures à prendre pour assurer une meilleure harmonisation et une plus grande complémentarité. Les avantages d'une procédure d'asile unique et globale pour couvrir tous les besoins de protection internationale d'un demandeur sont explicités ci-après. L'objectif est de promouvoir le fonctionnement sans heurt d'un système global de protection internationale couvrant tous les besoins recensés.

II. PERSONNES AYANT BESOIN D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

2. Alors qu'il incombe au premier chef à l'Etat de fournir une protection à ses citoyens, un besoin de protection internationale se fait jour lorsque cette protection fait défaut, soit *de jure* soit *de facto*, mettant en péril le respect des droits fondamentaux de l'homme. Cette situation surgit en général avec la persécution, des menaces à la vie et à la sécurité de la personne, un conflit armé, des troubles civils graves ou d'autres catastrophes causées par l'homme.. Les

¹ A/AC.96/965/Add.1, 26 juin 2002, But 1, Objectif 3.

² La question des formes complémentaires de protection a été discutée par le Comité permanent en juin 2000 et au cours des consultations mondiales sur la protection internationale par le Comité exécutif en septembre 2001 sur la base de deux documents de séance (EC/50/SC/CRP.18 du 9 juin 2000 ("Document de juin 2000") et EC/GC/01/18 du 4 septembre 2001 ("Document de septembre 2001")) qui portent sur le concept de la protection complémentaire en tant que telle. Pour les discussions d'octobre 2000, voir A/AC.96/944 du 13 octobre 2002, par. 23, et pour les discussions de septembre 2001, voir A/AC.96/961 du 27 juin 2002, pages 3 à 4.

catastrophes naturelles ou écologiques ou l'insécurité due à l'apatridie sont des causes supplémentaires³. Il arrive fréquemment que ces éléments se combinent, ce qui aboutit le plus souvent à un déplacement forcé.

3. Les Etats reconnaissent de plus en plus souvent, tant dans la loi que dans la pratique, une responsabilité concernant les non citoyens sur leur territoire ayant besoin d'une protection internationale. Conformément au caractère international de ce problème, ils ont établi l'Office du Haut Commissaire pour les réfugiés (HCR) en tant qu'organisation internationale dotée d'un mandat de protection des réfugiés et sont convenus de certaines normes de traitement communes. Ce processus d'établissement de normes se poursuit.

4. La vulnérabilité en matière de protection peut conduire au déplacement extérieur, mais également à l'intérieur du pays d'origine. La couverture des besoins de protection dans le cas du déplacement intérieur, reste une question de souveraineté et de responsabilité nationale. Toutefois, dans plusieurs cas, l'organisation des Nations Unies a été invitée à fournir une protection lorsque le déplacement intérieur a pour cause une violation massive des droits de l'homme ou une violence généralisée. Ces cas incluent des situations où le gouvernement concerné a spécifiquement demandé une intervention internationale ou lorsque des mesures ont été requises par le Conseil de sécurité. Les principes de protection pertinents ont été proposés par le Représentant spécial du Secrétaire général concernant les personnes déplacées dans le contexte des principes directeurs sur le déplacement intérieur⁴. Les situations de personnes déplacées à l'intérieur du territoire ne sont donc pas discutées dans ce document compte tenu de la nature évolutive de ce débat et de la complexité des questions qui justifient une étude distincte.

A. Réponse aux besoins de protection internationale par le biais du droit international sur les réfugiés

5. La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 restent la pierre angulaire du régime de protection internationale des réfugiés, avec pour élément clé une définition du terme "réfugié" (assortie de dispositions relatives à l'inclusion, l'exclusion et la cessation), une garantie de protection contre le refoulement et un ensemble de droits fondamentaux civils, politiques, économiques, sociaux et culturels à accorder aux réfugiés. Comptant 145 Etats parties à l'un de ces instruments ou aux deux, ils ont fait l'objet d'une reconnaissance universelle. Ces deux instruments, alliés à la résolution de l'Assemblée générale portant création du HCR et le rendant responsable de la fourniture d'une protection internationale et de la recherche de solutions durables aux réfugiés, ont établi et défini un régime de protection internationale des réfugiés.

6. Conformément à la Convention de 1951, les personnes ayant une crainte fondée de persécution et répondant aux critères établis par la définition du réfugié ont droit à la protection internationale dans le cadre du régime établi. Néanmoins, des pratiques nationales différentes dans l'interprétation de la définition du réfugié, telles que par exemple son interprétation à la

³ Voir le rapport du Groupe de travail sur les solutions et la protection, présenté à la quarante-deuxième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (EC/SCP/64 du 12 août 1991). Comme le précise le document de juin 2000 au paragraphe 5, ces cas doivent être clairement distingués des cas de personnes qui ont obtenu un permis de séjour pour des raisons humanitaires.

⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998.

persécution non étatique ou non liée à l'appartenance sexuelle, des déficiences au niveau de certaines procédures d'asile et une préférence chez certains Etats pour des formes différentes de séjour prolongé ont abouti au rejet de demandes de statut de réfugié déposées par des demandeurs d'asile qui auraient répondu aux critères fixés par la Convention si une approche stricte avait été adoptée. Le HCR préconise l'adoption plus systématique de cette approche inclusive et est fermement d'avis que les demandeurs d'asile qui remplissent les conditions contenues dans la définition du réfugié devraient se voir accorder le statut de réfugié et non pas un statut de rechange.

7. Les personnes dépourvues de nationalité n'ont pas droit au statut de réfugié simplement du fait qu'ils sont apatrides. La définition du réfugié contenue dans la Convention inclut toutefois spécifiquement les apatrides ayant une crainte fondée de persécution dans leur pays de résidence habituelle. Par exemple, si quelqu'un est arbitrairement privé de sa nationalité et/ou du droit au retour pour l'un des cinq motifs contenus dans la Convention, les critères de l'octroi du statut de réfugié peuvent être remplis. En conséquence, le fait d'être apatride ne doit pas constituer une raison de ne pas accorder le statut au terme de la Convention à une personne qui, sinon, aurait droit à ce statut.

8. Dans les situations de conflit armé ou de troubles intérieurs graves, les parties concernées persécutent souvent des groupes entiers de personnes sur la base, par exemple, de leur origine ethnique ou de leur affiliation politique. Les personnes craignant à juste titre un tel traitement et demandant l'asile doivent clairement être considérées comme relevant de la Convention de 1951.

9. En outre, les situations de conflit et de troubles peuvent souvent engendrer des menaces graves et généralisées à la vie, la liberté ou la sécurité. Les besoins de protection internationale de personnes fuyant ces risques sont réels comme le reconnaît depuis longtemps la communauté internationale. Les résolutions de l'Assemblée générale ont reconnu que le mandat de protection du HCR couvre ces groupes. En outre, dans certaines régions, la définition du réfugié contenue dans la Convention a été élargie de façon officielle pour ramener ces victimes de la violence aveugle dans le champ d'action de la Convention de 1951. La Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique s'applique explicitement non seulement aux personnes fuyant la persécution mais également à celles qui fuient des situations de conflits armés et de violence généralisée. Dans les pays d'Afrique, le statut de réfugié est essentiellement accordé, souvent sur une base *prima facie*, aux personnes fuyant ces situations. En Amérique latine, la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés recommande une définition du réfugié qui inclut les personnes ayant fui leur pays dans la mesure où leur vie, leur sécurité ou leur liberté ont été menacées par la violence généralisée, l'agression étrangère, les conflits intérieurs, la violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant gravement perturbé l'ordre public. Bien que la Déclaration en tant que telle n'ait pas force de loi, cette définition a servi de base à la reconnaissance du statut de réfugié dans un assez grand nombre de pays d'Amérique latine⁵.

⁵ Parallèlement, un texte révisé des principes de Bangkok de 1966 sur le statut et le traitement des réfugiés a été adopté par l'Organisation consultative juridique Asie-Afrique (anciennement Comité) en 2001 et intègre une définition du réfugié semblable à celle qui est contenue dans la Convention de l'OUA sur les réfugiés.

10. Les personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine du fait de catastrophes naturelles ou écologiques, se trouvent en général hors du champ d'action du régime de protection prévu dans la Convention de 1951 à moins qu'un accès à la protection nationale ne soit refusé sur la base d'un motif recensé dans cette Convention.

11. La Convention de 1951 est un instrument des droits de l'homme dont l'interprétation est influencée par les normes sur les droits humains. Les violations graves des droits de l'homme devraient toujours être assimilées à une persécution. Si la persécution ne peut être rattachée à l'un des cinq motifs de la Convention, les victimes sont toutefois laissées hors de portée du champ d'action de la Convention de 1951 dans la mesure où les Etats considèrent que ces motifs font défaut lorsque les violations des droits de l'homme (telles que la torture ou des traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants) sont perpétrés de façon aveugle.

12. L'ensemble des droits et principes internationaux est fondé sur le principe du non-refoulement dont l'application s'ancre dans le droit international coutumier. Les pays d'asile qui ne sont partie ni à la Convention de 1951, ni aux instruments régionaux sur les réfugiés ou qui maintiennent une réserve géographique à l'application de la Convention de 1951 continuent toutefois d'accueillir un grand nombre de réfugiés fuyant la persécution ainsi que la violence généralisée sur cette base, bien que le statut protégé de ces personnes puissent être vulnérable en l'absence d'une reconnaissance formelle. Le HCR, de par son mandat, a souvent contribué à soutenir les capacités d'accueil de ces pays et à rechercher des solutions durables pour ces personnes.

13. En bref, avec la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, les Etats ont adopté un cadre de protection pour répondre aux besoins de protection recensés. Ce cadre devrait être appliqué de façon rigoureuse et adéquate afin que les individus ou les groupes de personnes qui remplissent les critères du réfugié soient reconnues et protégées comme il se doit en vertu de ces instruments. Leur nature dynamique, influencée par leur objet ainsi que par les développements dans des domaines connexes du droit, offre la possibilité d'étendre leur application aux personnes ayant besoin d'une protection internationale en dehors de leur portée classique. Cette approche a été adoptée par exemple par la Convention de l'OUA de 1969. La fourniture d'une protection dans le cadre de la Convention de 1951 est recommandée dans la mesure où elle garantit une approche harmonisée et limite la nécessité d'avoir recours à des formes complémentaires de protection.

B. Réponse aux besoins de protection internationale des apatrides qui ne sont pas considérés comme réfugiés par le biais des conventions sur l'apatridie

14. La communauté internationale a abordé à deux niveaux les questions de protection inhérentes aux situations d'apatridie à deux niveaux. Tout d'abord une tentative a été faite de s'attaquer aux causes profondes, notamment en identifiant les mesures visant à réduire le

problème de l'apatridie dans des instruments tels que la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ou au niveau régional par le biais d'instruments tels que la Convention européenne de 1997 sur la nationalité⁶.

15. Deuxièmement, une définition du terme "apatride" et des normes minimales de traitement ont été consacrées dans la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Ces normes sont très semblables à celles qui sont prévues aux termes de la Convention de 1951, mais, avec seulement 57 Etats parties, la Convention de 1954 n'a pas été aussi largement ratifiée et les procédures établies pour la mettre en oeuvre ne sont pas très élaborées dans de nombreux Etats.

16. Troisièmement, le HCR s'est vu confier par l'Assemblée générale, conformément à l'article 11 de la Convention de 1961, le mandat d'aider les apatrides à régulariser leur situation auprès des autorités nationales. Le mandat du Haut Commissariat consistant à promouvoir la protection internationale des apatrides et à s'efforcer d'éviter les situations d'apatridie est de plus en plus reconnu⁷. Le Haut Commissariat encourage les Etats à adhérer à la Convention de 1961, à des instruments régionaux connexes et à la Convention de 1954, et à les appliquer, y compris moyennant la promulgation et l'application de lois et décrets appropriés⁸. Le régime relatif à l'apatridie ne peut toutefois se révéler efficace que si les Etats reconnaissent l'importance de se pencher sur le problème de l'apatridie, tant en raison de la gravité du sort des personnes touchées que pour éviter de nouvelles situations de déplacement.

C. Réponse aux besoins de protection internationale par le biais de mécanismes complémentaires au droit international des réfugiés

Droits de l'homme

17. Certaines obligations, aux termes des droits de l'homme, particulièrement la protection du droit à la vie et l'interdiction absolue de la torture ou des traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants, ont été interprétées par les organes chargés de la supervision des instruments des droits de l'homme interdisant le refoulement vers de tels traitements. A cet égard, un renvoi explicite a été fait à la nécessité d'empêcher des dommages irréparables. Le non-refoulement est considéré comme une composante essentielle de l'interdiction de la torture en droit international coutumier. De fait, l'article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autre traitement ou châtiment cruel, inhumain ou dégradant se réfère explicitement à l'obligation de ne pas refouler quelqu'un vers un pays où il/elle courrait le risque d'être victime de tortures⁹.

⁶ Parmi d'autres dispositions importantes, il convient de citer, par exemple, l'article 5 d) iii) de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; article 24 3) du Pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques; articles 7 et 8 de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant; Articles 1 à 3 de la Convention de 1957 sur la nationalité des femmes mariées et l'article 9 de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes.

⁷ Voir également la conclusion No. 78 (XLVI), 1995, par. b) du Comité exécutif sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes.

⁸ Voir également l'Agenda pour la protection, But 1, Objectif 12.

⁹ Voir par exemple la jurisprudence et les décisions liées à l'article 3 de la Convention ; articles 6 et 7 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; les articles 2 et 3 de la Convention européenne de 1950 sur la protection des droits humains et des libertés fondamentales; les articles 4 et 5 de la Convention américaine de 1969 sur les droits de l'homme

18. Dans la mesure où la persécution peut souvent inclure la torture ou un traitement similaire, les réfugiés au sens de la Convention, peuvent en outre être protégés du refoulement aux termes des droits de l'homme¹⁰. Ceci est particulièrement important lorsqu'une approche restrictive à l'application de la Convention de 1951 aboutit à ce que des individus ne soient pas reconnus comme réfugiés. En fait, dans certains Etats, certains groupes de réfugiés ont obtenu une protection sur la base des instruments relatifs aux droits de l'homme, ce qui comble en partie le vide créé par une interprétation étroite de la définition du réfugié. De même, lorsque le renvoi d'un apatride pourrait donner lieu à une menace contre la vie, ou à un risque de torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, des instruments des droits de l'homme peuvent fournir une garantie fondamentale contre le renvoi.

19. On ne peut guère s'appuyer sur les pratiques des Etats pour l'application des interdictions de non-refoulement en vertu des instruments des droits de l'homme aux personnes fuyant les conséquences généralisées d'un conflit armé ou de graves troubles d'ordre public. Cela peut en partie d'expliquer du fait que dans ces situations, la protection temporaire a souvent été accordée comme une solution pragmatique. Le droit coutumier existant, en vertu des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme, indique que l'existence d'une telle situation dans le pays d'origine n'est en général pas considérée comme suffisante. Le demandeur doit prouver qu'il court un risque personnel de graves violations de ses droits fondamentaux de telle sorte que le retour lui ferait encourir directement le risque d'une torture ou d'un traitement cruel, inhumain ou dégradant. La norme de preuve appliquée est souvent élevée. C'est un domaine d'application qui, de l'avis du HCR, mérite d'être à nouveau étudié. De même, on peut annoncer que le retour de personnes qui ont fui une catastrophe naturelle ou écologique vers leur pays d'origine pourrait, dans des circonstances exceptionnelles, faire courir un risque assimilable à un traitement inhumain, ce qui donnerait par conséquent lieu à une protection contre le refoulement en vertu des instruments des droits de l'homme.

20. La plupart des dispositions des instruments internationaux des droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes sur le territoire d'un Etat, indépendamment de leur nationalité. En conséquence, les non nationaux, y compris les réfugiés et d'autres personnes ayant besoin de protection internationale, ont en principe droit à un ensemble fondamental de droits à moins qu'une raison objective ne soit avancée pour les distinguer du reste de la population. Pour ce qui est des droits économiques, toutefois, l'article 23) du Pacte international de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que "les pays en développement" peuvent user d'une certaine discrétion pour déterminer la mesure dans laquelle ces droits doivent être accordés aux non nationaux. En outre, et globalement, le pacte prévoit une mise en oeuvre graduelle.

21. Les droits garantis aux termes des instruments internationaux des droits de l'homme sont souvent semblables aux normes de la Convention de 1951. Ils ne fournissent pas toutefois aux personnes protégées un statut reconnu au plan international et clairement défini ou un statut de résidence légale spécifique, des documents d'identité ou de voyage et il n'y a pas non plus de

¹⁰ Ce document, comme le document du 9 juin 2000, ne porte pas sur la situation des personnes qui ont fait l'objet d'une exclusion du statut de réfugié en application des clauses d'exclusion contenues dans la Convention de 1951 mais qui néanmoins ne peuvent, aux termes des droits de l'homme, être renvoyées vers un pays où elles pourraient courir le risque d'être victimes de torture, de traitements ou de châtements cruels, inhumains ou dégradants.

disposition spécifique quant à l'intégration éventuelle et à la naturalisation bien que certaines de ces lacunes puissent être comblées par le droit national. Toutefois, si le régime des droits de l'homme ne constitue pas un système juridique global, spécifiquement conçu pour gérer la situation des personnes ayant besoin d'une protection internationale, sa force réside dans son caractère universel qui consolide et complète la protection internationale fournie aux termes du droit international des réfugiés. Plus précisément, les droits de l'homme interdisent également le refoulement et établissent les droits applicables à chaque personne sous la juridiction de l'Etat contractant, y compris les personnes ayant besoin d'une protection internationale¹¹.

Obligation nationale en matière de protection

22. Un certain nombre d'Etats parties à la Convention de 1951 ont complété ce qui précède par des mécanismes spécifiquement conçus pour offrir une forme de protection internationale aux personnes dont on estime qu'elles ont besoin de protection internationale mais qui ne ressortent pas du champ d'action de la Convention de 1951 et d'autres instruments internationaux auxquels l'Etat est partie. Ces régimes s'inspirent souvent d'obligations nationales (constitutionnelles) allant au-delà des garanties internationales et régionales en matière de droits de l'homme et peuvent par exemple couvrir des besoins de protection découlant de situations de violence généralisée. Bien qu'il n'y ait fondamentalement aucune pratique d'Etat visant à accorder aux victimes de catastrophes naturelles une protection en vertu de ces mécanismes, il y a lieu de noter, toutefois, que l'appel du HCR pour une suspension des retours vers les régions touchées par le Tsumani de décembre 2004, bien qu'il ne se fonde pas sur une obligation juridique, a été bien entendu et suivi d'effet.

Aspects procéduraux et statut

23. La protection complémentaire fondée sur les droits de l'homme du pays ou sur des obligations nationales est ordinairement accordée sur la base d'une législation assortie de procédures individuelles. Dans la plupart de ces pays, l'octroi d'une protection complémentaire est obligatoire si elle se fonde sur les obligations du pays en matière de droits de l'homme et si les critères pertinents sont respectés. Les bénéficiaires de la protection complémentaire reçoivent généralement un permis de séjour et l'accès aux droits fondamentaux de l'homme, bien qu'il soit généralement plus difficile pour les personnes au bénéfice d'une protection complémentaire d'obtenir un permis de séjour permanent et une nationalité que pour les réfugiés au sens de la Convention de 1951. Dans la plupart des pays, la protection complémentaire est automatiquement renouvelée à moins que des éléments d'information ne pointent le fait que le besoin de protection internationale n'existe plus, par exemple en raison d'un changement des

¹¹ Le droit humanitaire contient également des interdictions spécifiques contre le refoulement. Voir article 12 de la Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre ainsi que les articles 13 et 17 et l'article 45 de la Convention de 1949 relative à la protection des civils en temps de guerre qui ne sont pas discutés plus avant dans ce document dans la mesure où ils ne sont applicables qu'aux situations de conflits armés.

conditions prévalant dans le pays¹². Les recommandations présentées par le HCR concernant les normes de traitement pour les formes complémentaires de protection sont appuyées par de nombreux Etats et pourraient donc constituer la base d'une approche mieux harmonisée.

24. Dans un nombre croissant de pays, tous les besoins de protection internationale sont examinés au sein d'une seule procédure consolidée, assortie des mêmes garanties d'équité procédurale et d'un droit de recours à effet suspensif. La meilleure pratique dans plusieurs pays est d'octroyer le même statut et les mêmes droits qu'aux réfugiés au sens de la Convention ou un statut semblable. Dans ces pays, les clauses de cessation de la Convention de 1951 s'appliquent également par analogie aux personnes bénéficiant de formes complémentaires de protection¹³.

25. Outre la fourniture de formes complémentaires de protection accordée après la reconnaissance de besoins de protection individuelle et la détermination de leur nature, plusieurs Etats accordent une protection temporaire sur la base d'une évaluation collective des besoins de protection individuels en tant que réponse provisoire de protection dans les situations d'urgence où des systèmes d'asile seraient, sinon, surchargés. La tendance, qui se fait jour dans certains Etats, à octroyer aux personnes fuyant un conflit armé et la violence généralisée, une protection temporaire plutôt qu'un statut de réfugié ou une forme de protection complémentaire, fait craindre que ces personnes ayant des besoins de protection internationale reconnus, bien qu'ils soient protégés contre le refoulement, restent dans le pays hôte pendant de plus longues périodes de temps sans statut définitif. Les personnes bénéficiant d'une protection temporaire ne doivent pas se voir interdire l'accès aux procédures d'asile pour faire examiner individuellement leur demande.

26. En bref, la protection complémentaire constitue l'un des moyens de répondre de façon pragmatique à certains besoins de protection internationale. Elle devrait être octroyée aux personnes ayant besoin de protection internationale tombant hors du champ d'action de la Convention de 1951 suite à une détermination complète et stricte du statut de réfugié. Ces bénéficiaires doivent inclure les personnes qui ne se trouvent plus dans leur pays du fait d'une menace grave à leur vie, leur liberté ou leur sécurité dans le pays d'origine suite à un conflit armé ou à des troubles graves de l'ordre public. Compte tenu de l'adaptation croissante des formes complémentaires de protection à la norme de traitement des réfugiés au sens de la Convention, du moins dans un certain nombre d'Etats, le HCR recommande l'adoption d'une approche harmonisée en matière d'octroi de formes complémentaires de protection sur le modèle de la Convention de 1951 et de l'évolution du régime des droits de l'homme.

¹² Dans le contexte de l'Union européenne, le Conseil des ministres prévoit des règles minimales quant à la personne qui doit se voir accorder une protection subsidiaire aux termes de leur directive 2004/83/EC du 29 avril 2004 concernant les normes minimales pour la recevabilité des nationaux d'un pays tiers et apatrides en tant que réfugiés ou en tant que personnes qui ont besoin d'une protection internationale.

¹³ Comme il est fait état dans le document EC/GC/01/18 du 4 septembre 2001, la Table ronde d'experts de Lisbonne sur la cessation du statut de réfugié qui s'est tenue en mai 2001 a reconnu la doctrine élaborée concernant les clauses de cessation contenues dans la Convention, comme un guide d'élaboration de normes appropriées dans le contexte du retrait de la protection complémentaire.

IV. CONCLUSIONS

27. Les observations suivantes pourraient jeter les bases d'une conclusion du Comité exécutif en la matière :

- a) La protection internationale est nécessaire et devrait être accordée face à des besoins de protection recensés lorsque la protection nationale fait défaut pour contrer une menace de persécution ou des violations des droits fondamentaux de l'homme ou lorsqu'elle résulte de l'apatridie ;
- b) La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 constituent la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés, fournissent le cadre de base de cette protection et doivent être rigoureusement et adéquatement appliqués. Les critères du statut de réfugié dans la Convention de 1951 devraient être interprétés de telle sorte que les individus ou groupes de personnes qui satisfont à ces critères soient dûment reconnus et protégés aux termes de cet instrument plutôt que de se voir accorder une forme complémentaire de protection ;
- c) Le droit des réfugiés constitue un ensemble de droits dynamique, influencé par l'objet et le but de la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 ainsi que par l'évolution dans des domaines connexes du droit international tels que les droits de l'homme, et complété par des instruments régionaux en matière de protection des réfugiés tels que la Convention de l'OUA de 1969 ;
- d) Les instruments internationaux et régionaux sur le problème de l'apatridie tels que la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie sont des instruments importants pour éviter et résoudre les situations d'apatridie et améliorer la protection des apatrides. Les Etats sont encouragés à y adhérer et/ou à les appliquer de bonne foi, en mettant au premier plan les objectifs en matière de protection ;
- e) Les dispositions des droits de l'homme interdisant le refoulement représentent des instruments importants pour satisfaire les besoins de protection des personnes qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951 ;
- f) Les Etats doivent utiliser de façon optimale les instruments de protection existants pour répondre aux besoins de protection internationale. Les Etats qui ne l'ont pas encore fait devraient adhérer aux instruments mentionnés aux alinéas c) et d) et/ou lever les réserves ou limitations existantes afin d'assurer l'application la plus large possible et harmoniser au mieux les principes de protection qu'ils contiennent ;
- g) Les formes complémentaires de protection adoptées par les Etats pour veiller à ce que les personnes ayant besoin d'une protection internationale la reçoivent de fait, contribuent à répondre de façon pragmatique à certains besoins de protection internationale. Les mesures visant à fournir une protection complémentaire devraient toutefois être mises en oeuvre afin de renforcer plutôt que de saper le régime universel existant en matière de protection des réfugiés ;

- h) La protection temporaire, qui constitue une réponse spécifique de protection provisoire aux situations d'afflux massifs accordant une protection d'urgence contre le refoulement, devrait être clairement distinguée d'autres formes de protection internationale qui accordent un statut définitif. Les personnes au bénéfice d'une protection temporaire devraient avoir accès aux procédures d'asile afin que leur demande d'asile puisse être examinée au plan individuel ;
- i) Les personnes ayant besoin d'une protection internationale mais tombant clairement hors du champ d'action de la Convention de 1951 devraient recevoir une protection contre le refoulement et leurs droits fondamentaux devraient être respectés. Les normes élaborées dans la Convention de 1951, ainsi que l'évolution des droits de l'homme, fournissent des orientations importantes quant au traitement qui devrait être accordé à ces personnes ;
- j) Les Etats devraient, autant que possible, mettre en oeuvre des mesures de protection internationale de sorte à garantir à la personne concernée le plus haut niveau possible de stabilité et de certitude dans des circonstances données, y compris par le biais de mesures appropriées visant à assurer le respect d'autres principes importants tels que la protection de l'unité familiale ;
- k) Les critères régissant la cessation de la protection internationale accordée en dehors du cadre de la Convention de 1951 devraient être objectifs, clairement énoncés en droit et ne devraient jamais être arbitraires. Lorsqu'il convient, la doctrine qui a été développée concernant les dispositions de cessation de l'article 1 c) de la Convention de 1951 offre des orientations utiles à cet égard. Le HCR dispose d'un rôle consultatif, vu ses compétences particulières, lorsque les Etats envisagent de mettre un terme aux mesures de protection complémentaires ;
- l) Une procédure unique et globale, devant une autorité compétente centrale, permettant d'évaluer si un demandeur d'asile satisfait aux critères du statut de réfugié ou d'autres formes de protection internationale, représente un critère efficace pour identifier les personnes ayant besoin de protection internationale. Cette procédure devrait satisfaire toutes les exigences d'équité, y compris le droit au recours avec effet suspensif et l'accès au HCR ;
- m) Le système de protection internationale devrait être appliqué et développé de sorte à éviter les lacunes en matière de protection et permettre à ceux qui ont besoin de protection internationale d'en bénéficier.