

FORMES COMPLEMENTAIRES DE PROTECTION

I. INTRODUCTION

1. La question des formes complémentaires de protection est complexe et comporte plusieurs facettes. Elle a été discutée lors de la 18^e réunion du Comité permanent en juin 2000 sur la base d'un document de séance (EC/50/SC/CRP.18). Comme l'indique le rapport de cette réunion¹, les pratiques des Etats varient considérablement en matière de protection complémentaire. La nécessité qui en découle de mieux harmoniser la façon dont les Etats traitent de ces cas a été reconnue. Bon nombre de délégations ont estimé que l'harmonisation doit refléter des normes minimales raisonnables et ne pas constituer le plus petit dénominateur commun. En même temps, la nécessité d'une flexibilité de l'Etat dans la réponse à différentes situations de protection a été soulignée. Suite à ce débat, le Comité exécutif a noté dans sa conclusion sur la protection internationale² que les formes complémentaires de protection adoptées par certains Etats sont une réponse pragmatique visant à assurer que les personnes ayant besoin de cette protection la reçoivent, reconnaissant dans ce contexte l'importance de l'application pleine et entière de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967.

2. L'inclusion d'un examen ultérieur de ce thème dans le programme de travail des consultations mondiales s'est faite à la requête spécifique des Etats lors de la réunion d'organisation en décembre 2000 au titre du thème de la protection des réfugiés dans les différents systèmes d'asile. Cette note complète donc le document de séance ci-dessus mentionné en fournissant une actualisation sur les nouveaux éléments pertinents. On espère que la discussion qui s'en suivra pourra conduire à la formulation d'une conclusion en matière de protection aux fins d'adoption en temps utile par le Comité exécutif. Un projet de conclusion essentiellement basé sur les observations finales du document de l'année dernière figure dans le dernier chapitre de cette note. Puisque la question des formes complémentaires de protection est actuellement examinée dans un certain nombre d'instances régionales, les délibérations sur ce thème dans le contexte des Consultations mondiales contribueront à influencer les discussions sur la base d'une perspective globale.

II. ELEMENTS ADDITIONNELS AUX FINS DE REFLEXION

3. Comme il a déjà été noté³, la définition et la détermination des bénéficiaires des formes complémentaires de protection est une entreprise complexe. Cela est devenu clair lors des discussions qui ont eu lieu dans le contexte de la deuxième plate-forme des consultations mondiales. Parmi les développements intéressants pertinents, il convient de mentionner la révision et la fusion des principes de Bangkok⁴ et le processus d'harmonisation du droit et de la politique d'asile dans l'Union européenne. Ces développements, pris ensemble, contribuent à renforcer la définition de ceux qui doivent bénéficier d'une protection complémentaire contre le refoulement et

¹ Voir A/AC.96/939, par. 11-12.

² Voir A/AC.96/944, par. 23.

³ Voir EC/50/SC/CRP.18, par. 6-11.

⁴ Initialement adoptés lors de la huitième session du Comité consultatif juridique Asie-Afrique à Bangkok en août 1966.

les voies procédurales à cette fin. Les paragraphes suivants constituent une mise à jour factuelle à cet égard. Ils présentent la toile de fond des propositions amendées concernant un projet de conclusion reproduit dans le dernier paragraphe de cette note.

A. Discussions dans le contexte des tables rondes d'experts des consultations mondiales (deuxième plate-forme)

4. Lors de la table ronde d'experts de Lisbonne organisée en mai 2001, les participants se sont penchés sur la pertinence des clauses de cessation de la Convention de 1951 concernant les bénéficiaires des formes complémentaires de protection. Bien qu'il ait été décidé qu'elles ne s'appliquaient pas directement, il a été accepté qu'il y avait un parallèle évident entre les considérations pertinentes dans l'examen de la clause «des circonstances ayant cessé d'exister» de l'article 1 C de la Convention de 1951, et celles qui ont trait à la fin de la protection complémentaire. En conséquence, la doctrine qui s'est fait jour concernant les clauses de cessation de la Convention a été reconnue comme un guide pour l'élaboration de normes appropriées dans le contexte de la fin de la protection complémentaire.

5. Lors de la table ronde d'experts de Cambridge qui a eu lieu en juillet 2001, il a été généralement reconnu que le droit des réfugiés est un corps de droit influencé par l'objet et le but d'ensemble de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 ainsi que par l'évolution de domaines connexes du droit international, tels que les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Concernant la portée du principe de non-refoulement, l'opinion⁵ préparée comme document de travail pour la discussion lors de cette table ronde d'experts appelle l'attention sur le fait important que le principe de non-refoulement est de plus en plus axé sur la couverture de personnes fuyant une situation de danger généralisée.⁶ C'est devenu un complément important de protection dans la mesure où la portée de la protection est élargie sur une base juridique plus solide à un nombre plus grand de personnes.

B. Développements régionaux concernant la définition d'un réfugié

6. Un texte fusionné et révisé des principes de Bangkok sur le statut et le traitement des réfugiés a été adopté par l'Organisation consultative juridique Asie-Afrique (anciennement comité) à sa 40^e session à New Delhi le 24 juin 2001.⁷ Elle intègre une définition du réfugié qui inclut les personnes qui, en raison d'une agression extérieure, d'une occupation ou d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une région ou sur l'ensemble du territoire de leurs pays d'origine ou de nationalité, sont obligées de quitter leurs lieux de résidence habituelle afin de chercher refuge dans un autre lieu à l'extérieur du pays d'origine ou de nationalité.

7. Si les principes de Bangkok sont par nature déclaratoires, leurs dispositions représentent le fruit de négociations longues et approfondies des Etats membres de l'Organisation consultative juridique Asie-Afrique. Ils traduisent une communauté de vues importante sur ce qu'est un réfugié aujourd'hui dans les régions du monde ayant une riche expérience de l'accueil des réfugiés.

⁵ Voir *An Opinion on the Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*, préparé par Sir Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem et disponible sur le site du HCR à la page des Consultations mondiales.

⁶ Ibid, par. 136-143

⁷ Voir résolution 40/3.

C. Une procédure d'asile unique

8. Il y a d'importantes divergences dans la pratique des Etats concernant les procédures utilisées pour la détermination du besoin de protection complémentaire.⁸ Dans certains Etats, il y a des procédures parallèles, en vertu desquelles une personne en quête de protection doit choisir le type de demande à déposer et quelle forme de protection demander. Dans d'autres, différents organes décisionnels appliquent des considérations distinctes pour déterminer les besoins de protection en vertu desquels les demandeurs du statut de réfugié au sens de la Convention, déboutés, peuvent demander une protection fondée sur d'autres instruments des droits de l'homme ou pour des motifs humanitaires ou de compassion. Dans d'autres Etats encore, il n'y a qu'une seule procédure en vertu de laquelle tous les besoins de protection sont déterminés de façon globale, compte tenu de l'ensemble du dossier présenté par le demandeur d'asile.

9. Les avantages de cette dernière approche – une procédure d'asile consolidée pour toutes les demandes de protection – ont été mentionnés à plusieurs reprises par les différentes parties prenantes.⁹ Dans les circonstances où les procédures d'asile de certaines régions du monde sont devenues de plus en plus complexes, l'instauration d'une procédure consolidée qui, tout d'abord, évalue si un demandeur d'asile mérite le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951, puis, si tel n'est pas le cas, évalue la nécessité d'autres formes complémentaires de protection, rallie les suffrages dans la mesure où elle est vue comme le moyen le plus clair, le plus rapide et le plus économique d'identifier les personnes ayant besoin de protection internationale. Certains gouvernements ont également le sentiment que cette forme de protection a toutes les chances de conduire à l'établissement d'une interprétation plus cohérente des besoins de protection internationale, évitant par-là les incohérences qui peuvent se faire jour dans le cadre de procédures parallèles ou séquentielles. Le HCR partage ce point de vue dans la mesure où l'on prend soin de veiller à l'application pleine et entière de la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, tel qu'expliqué plus en détails dans le document de séance de l'année dernière.¹⁰

10. Des éléments importants d'un système de procédures globales, du moins certains d'entre eux, sont déjà en place dans certains Etats, dont :

- une autorité centrale et spécialisée chargée de déterminer, dans le cadre d'une procédure unique, les besoins de protection d'un demandeur, examinant tout d'abord la définition au sens de la Convention de 1951 puis, par ordre de priorité les autres motifs pouvant justifier une protection internationale ;
- les normes et règles appropriées en vigueur pour les éléments de la preuve (y compris la règle voulant que la norme de la preuve à apporter à l'appui des demandes est la "possibilité raisonnable" d'un risque¹¹), assorties des motifs de la décision ;
- une possibilité d'examen sur le fond d'une décision négative, avec effet suspensif afin qu'aucun demandeur ne soit renvoyé avant qu'une décision définitive ne soit prise concernant son besoin de protection ;
- les personnes en quête de protection doivent avoir accès au HCR et vice-versa et le HCR doit avoir la possibilité de participer au processus, sur la base de son expérience particulière en la matière, si cela se révèle nécessaire et approprié. Cette participation peut prendre la forme d'une fourniture aux pays d'origine d'informations ou d'opinions d'experts concernant l'interprétation des besoins de protection.

⁸ Voir par exemple la proposition de directive commune sur les normes minimales en matière de procédure dans les Etats membres pour l'octroi et le statut de réfugié de la Commission européenne (COM (2000) 578 (final) de septembre 2000).

⁹ Voir la communication de la Commission européenne No. 755 du 22 novembre 2000 *Towards a common asylum system and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*, section 2.2 ; voir également le séminaire de Norrköping, Suède, 23/24 avril 2001 *International protection within One Single Asylum Procedure*. Pour les discussions au titre des consultations mondiales, voir le rapport de la deuxième réunion de juin 2001 (EC/GC/01/12, par. 24 et 48).

¹⁰ Voir EC/50/SC/GRP.18, par. 7-9 et 25 b).

¹¹ Voir la Protection internationale des réfugiés : interprétation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, HCR, avril 2001, par. 10, pour un résumé de la charge et de la norme de la preuve pour les demandes de statut de réfugié qui doivent s'appliquer dans le cadre d'une procédure unique et globale.

III. OBSERVATIONS FINALES

11. Comme l'expliquent les paragraphes introductifs de cette note, le projet de texte ci-dessous se fonde sur les conclusions du document de séance de l'année dernière. Les amendements traduisant les éléments additionnels contenus dans cette note sont indiqués en caractère gras. Ce projet de texte pourrait jeter les bases d'une conclusion sur les formes complémentaires de protection aux fins de soumission au Comité exécutif à sa cinquante-troisième session afin de faciliter l'harmonisation entre les approches suivies par les Etats. Par ailleurs, les délégations pourraient souhaiter s'exprimer lors de la réunion des consultations mondiales sur la façon dont le débat sur ce thème pourrait aboutir à une conclusion appropriée.

- 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 une 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) **Une procédure globale unique, auprès d'une autorité centrale spécialisée, chargée d'évaluer si un demandeur d'asile mérite le statut de réfugié ou une autre forme complémentaire de protection représente un moyen efficace d'identifier les personnes ayant besoin de protection internationale. Cette procédure unique doit satisfaire toutes les exigences d'équité, y compris le droit d'interjeter appel avec effet suspensif et d'avoir accès au HCR ;**

- f) **Les critères visant à mettre fin à la protection complémentaire doivent être objectifs, énoncés clairement dans les dispositions juridiques et ne doivent jamais être arbitraires. Lorsqu'il convient, la doctrine élaborée concernant les dispositions de l'article 1 de la Convention de 1951 relative à la cessation offre une orientation utile à cet égard. Un rôle consultatif doit être envisagé pour le HCR, compte tenu de son expérience particulière, lorsque l'on envisage d'adopter des mesures visant à mettre un terme à la protection complémentaire ;**
- g) 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 et accordant un statut **définitif** ;
- h) 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. **Le droit des réfugiés, qui inclut les formes complémentaires de protection, est un corps de dispositions juridiques dynamique, influencé par l'objet et le but d'ensemble de la Convention et du Protocole ainsi que par l'évolution dans des domaines connexes du droit international tels que les droits de l'homme et le droit international humanitaire.** 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 ;
- i) 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.