



**Note sur l'interprétation de la notion de 'conflit armé interne'
visée par l'article 15, c) de la Directive Qualification
dans le cadre de l'affaire C-285/12 pendante à la Cour de justice de l'Union européenne**

Introduction

En date du 16 mai 2012 le Conseil d'État de Belgique a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation de l'article 15, c) de la directive 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 (ci-après Directive Qualification). La question préjudicielle porte spécifiquement sur l'interprétation de la notion de 'conflit armé interne' visée par l'article 15, c) :

« Faut-il interpréter l'article 15, c) de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 du Conseil de l'Union européenne 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, en ce sens que cette disposition offre uniquement une protection dans une situation de 'conflit armé interne' tel qu'interprétée par le droit international humanitaire, et en particulier en référence à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (relatives, respectivement, à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées, au traitement des prisonniers de guerre, et à la protection des personnes civiles en temps de guerre) ?

Si la notion de 'conflit armé interne' visée par l'article 15, c) de la directive précitée doit être interprétée de manière autonome par rapport à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, quels sont dans ce cas les critères servant à apprécier l'existence d'un tel 'conflit armé interne' ? »¹

Intérêt du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR)

Le HCR a un intérêt direct à réitérer sa position sur l'interprétation de l'article 15, c) de la Directive Qualification en qualité d'organe subsidiaire des Nations Unies dont le mandat confié par l'Assemblée Générale des Nations Unies est de fournir une protection internationale aux réfugiés et, en collaboration avec les gouvernements, de rechercher des

¹ Conseil d'Etat, Arrêt n° 219.376 du 16 mai 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/500814ca2.html>.

solutions permanentes au problème des réfugiés.² Conformément à son Statut, le HCR remplit son mandat notamment « [e]n poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications ». ³ La responsabilité de surveillance du HCR est rappelée à l'article 35 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ('Convention de 1951') et à l'article II du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés.⁴

La responsabilité de surveillance du HCR est également inscrite dans le droit de l'Union européenne, notamment par une référence générale à la Convention de 1951 à l'article 78 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁵, ainsi que dans la Déclaration n° 17 annexée au Traité d'Amsterdam, laquelle prévoit qu'« [i] est procédé à des consultations sur les questions touchant à la politique d'asile avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [...] ». ⁶ Le droit dérivé de l'Union européenne souligne également le rôle du HCR. Par exemple, le considérant 22 de la Refonte de la Directive Qualification énonce que « [d]es consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés peuvent contenir des indications utiles pour les États membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié en vertu de l'article 1 er de la convention de Genève. » ⁷ La responsabilité de surveillance du HCR figure spécifiquement à l'article 21 de la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.⁸

En supervisant l'application de la Convention de 1951 dans le monde depuis plus de 60 ans, le HCR a développé une expertise unique en matière de droit des réfugiés et d'asile. Cette expertise a été reconnue dans le contexte de l'acquis de l'Union européenne en matière d'asile⁹ et au-delà, y compris dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

² Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36818.html> (Statut du HCR).

³ *Ibid.*, paragraphe 8(a).

⁴ UNTS No. 2545, Vol. 189, p. 137 et UNTS No. 8791, Vol. 606, p. 267.

⁵ Union européenne, *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 83/47 du 30 mars 2010, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF>.

⁶ Union européenne, *Déclaration relative à l'article 73 K du traité instituant la Communauté européenne*, JO C 340/134 du 10 novembre 1997, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0134040034>.

⁷ Union européenne, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)*, JO L 337/9 du 20 décembre 2011, disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fr:PDF> (Directive Qualification – Refonte).

⁸ Union européenne, *Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, JO L 326/13 du 13 décembre 2005, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fd606552.html>. En particulier, l'article 21 §1, c) oblige les États membres à autoriser le HCR « à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande d'asile et à tout stade de la procédure. »

⁹ L'« acquis de l'Union européenne en matière d'asile » fait référence aux réglementations, actes juridiques et jugements qui, en s'accumulant, constituent le corpus du droit de l'Union européenne en matière d'asile. A cet égard, voir i.a. le considérant 10 du *Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile*, JO L 132/11 du 29 mai 2010. Voir

(CEDH), laquelle a souligné la fiabilité et l'objectivité du HCR dans ce domaine. La Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que la Convention de 1951 « constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés ». ¹⁰

Depuis sa création en 1951, le HCR a travaillé avec les États afin d'identifier et de répondre aux besoins de protection internationale, y compris celles qui surviennent dans les situations de conflit armé interne ou international. Le mandat initial de l'organisation a été fondée sur une définition abstraite de réfugié comme toute personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, reproduit (avec quelques ajustements) à l'article 1A de la Convention de 1951. Rien dans cette définition n'exclut son application aux personnes qui fuient la persécution dans les situations de conflit. Il semble donc évident qu'il doit être procédé à une évaluation complète de l'applicabilité des critères de la Convention de 1951 avant d'accorder des formes de protection complémentaires, souvent associées à des droits moins étendus. ¹¹

Dans les années qui ont suivi l'adoption du Statut du HCR, l'Assemblée générale des Nations Unies et le Comité économique et social ont élargi la compétence *ratione personae* du HCR. ¹² Cela a été fait non pas en modifiant la définition statutaire du réfugié, mais en habilitant le HCR à protéger et aider des groupes particuliers de personnes dont la situation ne répondait pas nécessairement à la définition du Statut. ¹³ En termes pratiques, cela a élargi le mandat du HCR à une variété de situations de déplacement forcé résultant de conflits, de violence aveugle ou de désordre public. À la lumière de cette évolution, le HCR estime que les menaces graves (y compris en raison d'une violence aveugle) à la vie, à l'intégrité physique ou à la liberté résultant de la violence généralisée ou d'événements troublant gravement l'ordre public sont des raisons valables de protection internationale en vertu de son mandat. ¹⁴

aussi l'opinion de l'Avocat général Sharpston dans l'affaire C-31/09, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivata*, qui reconnaît la force de persuasion des déclarations du HCR, paragraphe 16 et les références aux positions du HCR dans l'opinion de l'Avocat général Mazák dans les affaires C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla et autres contre Bundesrepublik Deutschland*, paragraphe 20 ; l'opinion de l'Avocat général Poiares Maduro dans l'affaire C-465/07, *Meki Elgafaji et Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie* [2009] ECR I-921, qui reconnaît également l'expertise du HCR, paragraphe 27.

¹⁰ Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) (grande chambre), *Aydin Salahadin Abdulla et autres contre Bundesrepublik Deutschland*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, 2 mars 2010, point 52, disponible sur: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75296&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1288882>; CJUE (grande chambre), *Bundesrepublik Deutschland contre B et D*, C-57/09 et C-101/09, 9 novembre 2010, point 77, disponible sur: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79167&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1288882>.

¹¹ UNHCR, *Réunion d'experts sur les complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme: Résumé des conclusions*, juillet 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4fe2e6932.pdf>, pp. 49 - 62, paragraphe 25.

¹² Voir UNHCR, *Note sur la Protection Internationale*, présentée à la 45^{ème} session du Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, UN Doc. A/AC.96/830, 7 septembre 1994, <http://www.unhcr.fr/4b30a572e.html>, paragraphes 31–32 et note 8.

¹³ Dans de tels cas, la compétence institutionnelle du HCR se fonde sur le paragraphe 9 de son Statut: « Le Haut Commissaire s'acquiesce de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, y compris en matière de rapatriement et de réinstallation, dans la limite des moyens dont il dispose. »

¹⁴ UNHCR, *Fourniture d'une protection internationale y compris par le biais de formes complémentaires de protection*, Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, Comité permanent, UN Doc. EC/55/SC/CRP.16, 2 juin 2005, <http://www.unhcr.fr/4b30a6702f.html>, paragraphe 26.

Résumé de la position du HCR quant à l'interprétation de la notion de 'conflit armé interne' visée par l'article 15, c) de la Directive Qualification

En janvier 2008, le HCR a émis, dans le cadre de l'affaire *Elgafaji*, une Déclaration sur la protection subsidiaire en vertu de la Directive Qualification pour les personnes menacées en raison d'une violence aveugle.¹⁵ Selon le HCR, l'article 15 (c) devrait constituer une base d'octroi de la protection subsidiaire aux personnes, y compris les ex-combattants, risquant une violence aveugle dans des situations de conflit armé, défini au sens large. En effet, les besoins de protection internationale découlant de la violence aveugle ne sont pas limités à des situations de guerre déclarée ou de conflits internationalement reconnus. En outre, il convient de souligner que la Directive Qualification adopte une approche holistique en matière de besoins de protection internationale et contient des normes minimales à la fois pour la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de la protection subsidiaire.

Entre octobre 2010 et avril 2011, le HCR a réalisé une étude sur la législation et la pratique dans plusieurs Etats Membres de l'Union européenne en ce qui concerne les demandeurs d'asile qui fuient les conflits et la violence aveugle.¹⁶ Parmi ses recommandations, le HCR réitère la nécessité pour les Etats d'adopter une approche humanitaire et orientée vers la protection quant à l'interprétation de l'article 15 (c), conformément à son objet et son but. Le HCR estime également que l'expression « *conflit armé interne ou international* » à l'article 15 (c) doit être interprétée au sens large, reflétant l'objet et le but de l'article 15 (c) et le régime de protection subsidiaire en général, de protéger des personnes contre un risque d'atteintes graves si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence.¹⁷ Dans le cadre de l'interprétation de l'article 15 (c), il est donc important que les critères nécessaires pour qualifier une situation de « *conflit armé interne ou international* » ne soient pas trop stricts. Des personnes peuvent faire face à un risque réel de subir des atteintes graves en raison d'une violence aveugle indépendamment du fait que le contexte soit ou non défini comme « *conflit armé* ».¹⁸

En outre, d'après le HCR il n'existe en droit international pas de hiérarchie entre le droit international humanitaire (DIH), le droit international pénal (DIP) et le droit international des

¹⁵ UNHCR, *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, January 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/479df7472.html> ; CJUE (grande chambre), *Meki Elgafaji et Noor Elgafaji contre Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17 février 2009, disponible sur: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76788&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1294261>.

¹⁶ UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 July 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html>, en particulier la recommandation 3 aux pages 102 – 104, ainsi que la pratique des Etats membres aux pages 65 – 71.

¹⁷ Voir, par exemple, UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 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 (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, janvier 2005, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48d200902>, p. 34 : « Les personnes fuyant plus généralement une violence aveugle et des violations massives des droits de l'homme auraient cependant également besoin d'une protection internationale. [Le HCR] espère que les Etats reconnaîtront la nécessité d'accorder largement la protection en transposant et en appliquant cette disposition. »

¹⁸ UNHCR, *QD (Iraq) v. Secretary of State for the Home Department - Submissions by UNHCR*, 31 May 2009, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a6464e72.html>, paragraphe 37.

réfugiés, lesquels sont toutefois interdépendants.¹⁹ Le DIH et le DIP constituent des domaines distincts et différents du droit avec leur objet et but propre. Le DIH doit être considéré comme ayant un caractère informatif mais non contraignant et sa pertinence ne doit pas être surestimée.²⁰ La Directive Qualification a son objet et but propre et il n'est donc pas surprenant que des termes identiques ou similaires doivent être interprétés de manière différente en vertu de l'article 15 (c) qu'en DIH ou DIP.²¹ Qui plus est, il est reconnu qu'il n'existe pas en droit international de définition unique et qui fasse autorité du conflit armé interne ou international. Le DIH et le DIP offrent une variété d'indicateurs pour déterminer si un conflit armé existe, qui correspondent à leurs propres objets et buts. Le HCR conseille vivement que « *conflit armé interne ou international* » soit interprété au sens large, afin d'atteindre l'objectif d'assurer la protection des personnes ayant besoin d'une protection internationale qui ne répondent pas aux critères de la Convention de 1951.²²

Par ailleurs, lors de la réunion d'experts sur les complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme, qui a eu lieu à Arusha, en Tanzanie, du 11 au 13 avril 2011, il a été conclu :

« Bien qu'il existe une jurisprudence s'appuyant sur le droit international humanitaire pour interpréter l'Article 15(c) de la Directive Qualification de l'UE, le droit international humanitaire doit être considéré comme ayant un caractère [informatif mais] non contraignant et sa pertinence ne doit pas être surestimée. Certaines situations peuvent ne pas répondre à la définition du conflit armé, alors que les personnes déplacées par ces situations devraient néanmoins recevoir une forme de protection complémentaire. La Convention de l'OUA de 1969 et la Déclaration de Carthagène de 1984 ont en fait étendu la définition du réfugié dans les régions où elles s'appliquent, afin d'inclure les personnes qui fuient une agression, un conflit, des événements troublant gravement l'ordre public, des violences généralisées et des violations massives des droits de l'homme. L'élément déterminant pour la mise en œuvre de la réponse de protection doit être le besoin de protection et non pas la qualification juridique du conflit qui en est à l'origine. »²³

Enfin, il est important de souligner que les obligations découlant du droit international sont des normes minimales et qu'il est essentiel de trouver une approche cohérente pour établir un régime de protection efficace au sein de l'Europe selon les normes internationales et l'autorité de la loi (*rule of law*).

UNHCR, Représentation Régionale pour l'Europe de l'Ouest
Bruxelles (Belgique), septembre 2012

¹⁹ UNHCR, *Réunion d'experts sur les complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme: Résumé des conclusions*, juillet 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4fe2e6932.pdf>, pp. 49 – 62, paragraphe 2.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 24.

²¹ *Ibid.*, paragraphe 20.

²² *Ibid.*, paragraphe 21.

²³ *Ibid.*, paragraphe 24.