

**Département Thématique C  
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

**Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir  
prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale  
et contenu de ces Statuts**

**Evaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004  
et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile**

**LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES**





PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT  
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union  
Département Thématique C  
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

**Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre  
au statut de réfugié ou à la protection internationale  
et contenu de ces Statuts**

**Evaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004  
et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile**

**BRIEFING PAPER**

**Résumé:**

La note propose une évaluation des effets de la transposition de plusieurs aspects importants de la directive dans les Etats membres. Elle souligne les difficultés liées aux critères d'éligibilité au statut de réfugié et à celui de la protection subsidiaire. Elle traite en particulier de la question du contenu d'un statut de réfugié et d'un statut de protection subsidiaire uniforme.

**PE 393.293**

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Konstanz**

Manuscrit achevé en Juin 2008

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: [jean-louis.antoine@europarl.europa.eu](mailto:jean-louis.antoine@europarl.europa.eu)

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

## NOTE SOMMAIRE N°2

### **Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts**

#### **Evaluation (résumé) de la Transposition de la directive 2004 et Propositions pour un Régime Européen Commun d'Asile**

Date de Transposition : 10 octobre 2006

### **I. Évaluation de la Transposition de la directive Qualification (DQ)**

#### **1. Remarques générales**

La directive Qualification a été transposée par les Etats membres avec quelques exceptions. A ce jour la Commission Européenne<sup>1</sup> et le HCR<sup>2</sup> ont entrepris des études visant à évaluer sa mise en oeuvre.

Les informations actuellement disponibles sur la transposition de cette directive ne confirment pas l'idée selon laquelle elle aurait entraîné un abaissement des normes de protection vers le « dénominateur commun le plus bas ». Si l'on considère par exemple le statut de la protection subsidiaire, il est évident que dans de nombreux d'Etats membres la situation légale des ressortissants de pays tiers a été améliorée et cela pour plusieurs raisons : aucun statut de protection subsidiaire n'existait auparavant, le statut n'existait que sous la forme d'une simple interdiction d'expulsion, la protection subsidiaire n'était accordée que de façon discrétionnaire ou encore la transposition a clarifié la pratique existante sur un certain nombre de points. Ainsi en Allemagne, la directive a clairement élargi la portée de la protection subsidiaire en ce qui concerne les acteurs de la persécution ou les atteintes graves (Article 6). Dans quelques Etats membres, la transposition n'a cependant pas apporté de changement substantiel. Dans d'autres Etats membres un abaissement des normes a été constaté, la transposition ayant réduit la portée de la protection subsidiaire et le niveau des droits secondaires.

En ce qui concerne les droits des demandeurs, on peut constater d'une façon générale aussi bien des améliorations que des dégradations. Ainsi, si l'on s'attache à l'Article 7, § 1 (acteurs de la protection) on note dans de nombreux Etats membres un recul de la prise en compte des acteurs non gouvernementaux, en particulier des organisations internationales, en tant qu'acteurs de la protection. En ce qui concerne l'Article 8 (protection à l'intérieur du pays) on peut constater que la transposition a entraîné le même effet négatif dans un certain nombre d'Etats membres tandis que dans un autre groupe d'Etats la transposition a abouti à son amélioration en raison d'une plus grande clarté. On considère généralement que les paragraphes 1 et 2 de l'Article 9 sur la définition des actes de persécution ont contribué à une

---

<sup>1</sup> Réseau Académique Odysseus : l'étude réalisée par Odysseus est en cours d'examen par la Commission et n'a pas encore été publiée.

<sup>2</sup> Etude sur la Législation sur l'Asile dans l'Union Européenne, novembre 2007- Etude réalisée en France, Allemagne, Grèce, République Slovaque et Suède.

amélioration de la situation des demandeurs car « l'accumulation » d'actes peut dorénavant être constitutive de persécution. Auparavant de nombreux Etats membres estimaient que cette notion manquait de clarté. La même conclusion peut être faite pour le paragraphe 1 de l'article 10 malgré quelques difficultés d'interprétation. Dans quelques Etats membres il est même souvent relevé que le droit interne est plus favorable que les dispositions de la directive.

Certaines dispositions sur la révocation du statut de réfugié, la fin de ce statut ou le refus de le renouveler (Article 14) ainsi que certaines dispositions sur le statut conféré par la protection subsidiaire (Article 19) sont considérées comme ayant conduit, en général, à une détérioration de la situation des demandeurs compte tenu de l'obligation de mettre fin au statut (« doit et/ou être refusé »).

En conclusion, la transposition de la directive montre cependant qu'un nombre important d'Etats membres ont maintenu dans leur législation interne des dispositions plus favorables, évitant de ce fait un effet à la baisse de l'harmonisation européenne. Une question se pose alors : dans quelle mesure ces divergences pourraient être maintenues dans le cadre du concept « d'un statut uniforme de réfugié » (voir la briefing note N°4).

Les informations disponibles sur l'état du droit et des pratiques des Etats membres suite à la mise en œuvre de la directive fournissent le tableau suivant : la directive a conduit à une harmonisation importante des critères d'éligibilité apportant ainsi une solution aux controverses dues essentiellement à différentes interprétations de la Convention de Genève<sup>3</sup>. C'est en particulier le cas de la question de la persécution qui n'émane pas des Etats. Cette situation est maintenant clairement couverte au titre de la disposition relative aux acteurs des persécutions (Article 6). D'autres questions comme celle de la protection accordée par une organisation internationale (Article 7, § 1, b) ont été clarifiées et les termes de la directive qui en résultent vont au-delà des termes de la Convention de Genève.

La directive a fréquemment repris la terminologie de la convention de Genève comme base juridique internationale commune à tous les Etats membres de l'UE. Dans certains cas, cependant, des écarts substantiels existent par rapport aux formulations de la Convention de Genève. D'une façon générale, on peut considérer que la directive transpose l'engagement commun des Etats membres tel qu'il résulte de la convention de Genève. Cependant, des conflits peuvent résulter des différences d'interprétation de la Convention. Ainsi, par exemple, dans certains Etats membres une personne ne pourra pas prétendre au statut de réfugié si l'acte de persécution commis à son encontre est sans lien avec les motifs de persécution refusé par la Convention même si la protection est refusée sur base des mêmes motifs. Cette pratique est conforme à l'Article 9 paragraphe 3 de la directive; certains Etats membres peuvent cependant arguer du fait que la Convention de Genève exige la reconnaissance de l'acte de persécution dans un tel cas et que donc la directive devrait être interprétée au regard de l'Article 63 du traité de la CE en conformité avec la Convention sur le statut des réfugiés. La protection interne en tant qu'alternative à la protection internationale est un autre exemple pour lequel le Haut Commissariat aux Réfugiés soutient que l'Article 8 de la directive omet une condition essentielle. Cette condition essentielle consiste pour le

---

<sup>3</sup> Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et Protocole additionnel de 1967, UNTS N°2545 et N°8791

Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) à vérifier que la partie du pays d'origine est réellement accessible au demandeur, juridiquement, pratiquement et en toute sécurité<sup>4</sup>.

Un certain degré d'harmonisation a été atteint par la résolution de divergences dues à des interprétations controversées de la Convention de Genève. Il n'en demeure pas moins que le droit et la pratique des Etats membres de l'UE diffèrent quant au statut de réfugié ainsi qu'à celui de la protection subsidiaire. En ce qui concerne le statut de réfugié, la directive adopte fréquemment des formulations proches des termes de la Convention de Genève (disposition relative à la « Cessation », « Exclusion » du statut de réfugié etc.). Cette technique n'a cependant pas réellement abouti à une harmonisation des lois et des pratiques des Etats membres de l'UE. Pendant des décennies les Etats membres de l'UE ont interprété différemment la convention de Genève comme l'illustre *le concept de groupe social* (Article 10, §1, d) de la directive).

Bien que le paragraphe 1 d) de l'art. 10 contribue à une compréhension commune du concept de *groupe social*, des questions d'interprétation demeurent. Ainsi, par exemple, l'Article 10 stipule que « Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article ». L'examen des pratiques des Etats membres montre toutefois que le droit interne des pays diffère quant à la question de savoir si un groupe social particulier peut être défini uniquement en fonction du sexe.

Dans le domaine de la protection subsidiaire, la divergence et le manque d'harmonisation des droits et des pratiques des Etats membres sont encore plus manifestes. Certains Etats membres comme l'Allemagne par exemple, ne mentionnent pas le terme de « protection subsidiaire », mais transposent la directive en adoptant son contenu -même si les termes employés sont quelque peu différents- et en l'incluant dans un chapitre relatif au permis de séjour pour raisons humanitaires, comprenant l'Article 18 de la directive. De nombreux Etats membres de l'UE ont maintenu les concepts existants de permis de séjour humanitaires qui peuvent, en partie, avoir un champ d'application plus étendu que le statut de la protection temporaire, en partie, être plus restrictifs au regard des conditions exigées pour l'octroi d'un permis de séjour.

Certains des termes employés dans la directive sont également très imprécis pour ne pas dire contradictoires.

L'Article 15, c) de la directive fait ainsi référence à « des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international » - alors que le considérant 26 exclut « les risques auxquels la population d'un pays ou une partie de la population est généralement exposée » - et permet ainsi l'octroi d'un permis de séjour humanitaire en cas de « violence aveugle » ou « en cas de conflit armé interne ou international ». Il est évident que ces dispositions sont non seulement mise en œuvre différemment au sein des Etats membres de l'UE mais vraisemblablement aussi à l'intérieur d'un même Etat membre (comme le montre la pratique des juridictions allemandes en la matière). Ainsi, dans quelques Etats membres de l'UE la situation en Irak est qualifiée de « conflit armé interne », alors que dans d'autres Etats elle ne l'est pas. Il en va de même pour l'appréciation de la situation en Tchétchénie et en Somalie<sup>5</sup>. En Allemagne, la

---

<sup>4</sup> HCR : lignes directrices relatives à la Protection internationale N°4 ; voir également Etude sur la Législation sur l'Asile dans l'Union Européenne, p.10.

<sup>5</sup> Voir le rapport du HCR de Novembre 2007, p. 12

jurisprudence sur l'interprétation de la notion de « violence aveugle » en comparaison avec la notion de « menaces individuelles » est contradictoire.

Il est évident que ces divergences ont un impact significatif sur les objectifs du Système Européen Commun d'Asile. On peut supposer que la diversité des pratiques étatiques – et donc la probabilité selon laquelle une demande fondée sur le statut de réfugié ou sur celui de la protection subsidiaire sera acceptée avec plus ou moins de facilité - peut être un facteur déterminant du choix du pays dans lequel le demandeur va introduire sa demande de protection internationale.

***Proposition :***

Plutôt que d'essayer de mettre en place une harmonisation « complète » (exhaustive), qui probablement exigerait beaucoup de temps ou apporterait seulement un ensemble de nouvelles clauses plutôt vagues, on devrait instaurer un mécanisme par lequel la médiation ad hoc et la résolution des problèmes d'interprétation puissent être assurées. Une commission, pourrait être créée dont la mission serait de rédiger des recommandations, à la demande du Parlement européen ou des gouvernements de l'UE. Il n'y aurait aucune obligation de suivre ces recommandations, mais seulement celle d'indiquer les raisons pour lesquelles on ne tiendrait pas compte d'une recommandation.

## **II. Problèmes particuliers**

### **1. Critères d'éligibilité, harmonisation future et clarification du concept**

Des difficultés sont apparues quant aux critères d'éligibilité au statut de réfugié et à celui de la protection subsidiaire. Ces difficultés concernent principalement les notions d'acteurs de la persécution, d'acteurs de la protection et celle de la protection interne (voir également HCR, Etude sur la Législation sur l'Asile dans l'Union Européenne, Novembre 2007, p. 8). En ce qui concerne la protection subsidiaire les critères d'éligibilité définis à l'Article 15 (c) - « Des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international. »- laissent aux Etats membres un pouvoir d'appréciation discrétionnaire important.

Aux termes de l'Article 7, § 1, b), la protection peut être accordée par « des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci ». Jusqu'à ce jour le Conseil n'a donné aucune orientation quant à l'interprétation de la notion d'organisations internationales au sens du point b) précité (voir le § 3 de l'Article 7). Il semble qu'un nombre important d'Etats membres de l'UE n'ait pas transposé cette disposition. En outre, il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure des partis ou des organisations non gouvernementales peuvent être considérés comme ayant le contrôle d'une partie du territoire d'un état.

L'Article 8 prévoit pour les Etats membres la possibilité d'appliquer l'alternative de la protection interne. Cette disposition a été mise en œuvre dans les Etats de diverses manières. Une modification future de la législation pourrait clarifier les conditions précises dans lesquelles l'alternative de la protection interne s'applique. La disposition devrait être rendue obligatoire et énoncer clairement les exigences requises quant à la situation personnelle du demandeur.

Les problèmes relatifs à la définition des critères d'éligibilité au statut de la protection subsidiaire ont été déjà décrits. Dans la mesure où la définition des atteintes graves, donnée au point c) de l'article 15, est limitée au conflit armé interne ou international, de nombreux

Etats membres ont intégré dans leur droit national des formes alternatives de protection humanitaire pour les personnes exposées à des dangers ou des menaces selon les termes de l'article 15 comparables dans des situations qui ne peuvent être qualifiées de conflit armé. La question se pose de savoir si les critères d'éligibilité devraient être étendus à d'autres catégories de personnes qui peuvent être en demande (ou qui peuvent avoir besoin) de protection internationale. Il doit cependant être souligné, que l'Article 15 de la directive prend également en considération les demandeurs qui, dans leur pays d'origine, ont été exposés à la torture, à des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants c'est-à-dire des personnes protégées en vertu de l'Article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Par conséquent, il semble peu probable que les Etats membres de l'UE soient enclins à étendre les critères d'éligibilité au titre du statut de la protection subsidiaire.

Toutes les études comparatives sur la transposition de la directive Qualification font clairement apparaître la nécessité de mettre en place un mécanisme qui permette une interprétation harmonisée des critères d'éligibilité. Ce mécanisme assurerait une plus grande clarté et davantage de sécurité juridique.

Dès lors que l'on traite de l'interprétation des normes instituées par la Convention de Genève on ne peut se contenter de se focaliser exclusivement sur l'interprétation des dispositions des directives. Le HCR a, à plusieurs reprises, suggéré de mettre en place un dispositif ou un forum chargé de l'interprétation et de l'examen de l'impact de la législation communautaire sur les régimes nationaux d'asile (voir par exemple les recommandations du HCR sur un Nouveau Programme pour l'Etablissement d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, Septembre 2004, p. 6). La mise en œuvre de la Convention de Genève et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme étant principalement de la responsabilité des gouvernements des Etats membres, il semblerait judicieux que les gouvernements des Etats membres établissent une commission qui, mettant à profit l'expertise du HCR et des ONG, pourrait rédiger des recommandations ou des lignes directrices relatives à l'interprétation des dispositions imprécises.

Pour les questions relatives à la procédure une telle institution pourrait également être chargée de l'élaboration de lignes directrices concernant l'interprétation et le traitement des témoignages et l'évaluation de leur crédibilité (cf. HCR, Réponse au Livre vert de la Commission Européenne, Septembre 2007, P. 24).

***Proposition:***

Établissement d'une commission composée d'experts indépendants spécialisés dans le domaine de la législation et la pratique en matière d'asile.

## **2. Contenu d'un statut de réfugié et d'un statut de protection subsidiaire uniforme**

Le contenu de la protection internationale telle que réglementée par le chapitre VII de la directive se réfère à la Convention de Genève (« Le présent chapitre est sans préjudice des droits inscrits dans la Convention de Genève "). De fait, la Convention de Genève contient une énumération complète des droits. Par conséquent, aux fins de transposer la directive, la plupart des Etats se sont référés à des normes préexistantes qui codifient les droits des réfugiés issus de la Convention. La nécessité de détailler le contenu du statut de réfugié au-delà du contenu des droits des réfugiés tels qu'ils sont stipulés dans la Convention de Genève ne paraît pas évidente. Davantage d'harmonisation pourrait aboutir à une perte de clarté. En l'absence d'un vide juridique relatif à la protection des droits reconnus aux réfugiés qualifiés comme tels, la nécessité d'un cadre législatif additionnel semble superflue.

Une critique importante formulée à l'encontre de la directive Qualification concerne les différences de traitements accordés aux bénéficiaires du statut de réfugié et à ceux qui bénéficient du statut conféré par la protection subsidiaire. Le HCR et les ONG ont suggéré de réduire les écarts qui existent au niveau des droits et des avantages reconnus aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ils préconisent en particulier :

D'étendre le droit au regroupement familial,

De supprimer la possibilité de fixer, pour les membres de la famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire, des conditions spécifiques pour pouvoir bénéficier des avantages visés aux articles 24 à 34 de la directive (Article 23, §2, 2<sup>ème</sup>),

De supprimer la possibilité de limiter aux « prestations essentielles » l'assistance sociale et/ou les soins de santé accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (Articles 28 et 29),

De garantir que les bénéficiaires de la protection subsidiaire aient accès aux programmes d'intégration, puissent travailler et puissent avoir accès à la formation professionnelle dans les mêmes conditions que les réfugiés (voir le HCR, Réponse au Livre vert de la Commission Européenne, P. 24 F.).

Il faut souligner que le Traité de Lisbonne fait la distinction entre réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire et prévoit un statut uniforme pour chacune des deux catégories. La question de savoir si cette disposition exclut l'établissement d'un statut uniforme unique pour les deux catégories reste ouverte. En toute hypothèse cette distinction ne peut en aucun cas être interprétée comme excluant la possibilité d'étendre les droits et les avantages aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Il y a évidemment des différences légales substantielles entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Conformément à la Convention de Genève, les Etats membres sont tenus en vertu du droit international d'accorder aux seuls réfugiés un ensemble spécifique de droits. Cet ensemble spécifique de droits n'est pas reconnu aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qui jouissent cependant d'un droit fondamental au non-refoulement.

Il a été avancé que les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient être identiques à ceux des réfugiés dans la mesure où leur besoin de protection est aussi impératif et dure généralement aussi longtemps que celui des réfugiés (HCR, op. CIT, P. 25). Il est cependant nécessaire d'examiner plus attentivement le bien-fondé de cet argument. Les droits des réfugiés stipulés dans la Convention de Genève et dans la directive sont basés sur le principe d'une protection permanente -bien qu'il soit possible de mettre fin à cette protection dans certaines circonstances-. S'agissant des bénéficiaires de la protection subsidiaire il faut considérer dans quelles mesures ces derniers peuvent retourner ou devraient retourner dans leur pays à la suite de la cessation d'une situation temporaire de conflit armé.

Ainsi en Allemagne l'accueil des réfugiés de guerre en provenance de Yougoslavie a prouvé que le concept de protection temporaire a fonctionné dans l'ensemble d'une manière satisfaisante.

Il n'est pas certain qu'étendre le champ d'application des droits des réfugiés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire contribue à promouvoir l'idée d'une protection temporaire internationale. D'un autre côté, en l'absence de perspective d'un retour sans danger à l'échéance d'un certain délai, le besoin d'aligner les droits et les avantages des bénéficiaires de la protection subsidiaire sur ceux des réfugiés s'impose. La question

mériterait d'être approfondie par un examen attentif et détaillé des différentes catégories de bénéficiaires de la protection subsidiaire.

***Proposition:***

Avant de continuer à débattre du concept de l'égalité de traitement des réfugiés reconnus comme tels et des personnes ayant droit à la protection subsidiaire, une étude devrait être conduite sur les pratiques des Etats membres et les demandes de protection temporaire par opposition à la résidence permanente.