

Les recommandations de Michigan sur l'alternative de protection interne

Adoptées au premier colloque sur les défis en droit international des réfugiés, organisé par le programme en droit d'asile et des réfugiés de l'école de droit de l'Université de Michigan, 9-11 avril 1999.

Prof. James C. HATHAWAY, Directeur.

Dans beaucoup de juridictions à travers le monde, les règles de « fuite interne » ou de « réinstallation interne » sont de plus en plus utilisées pour refuser le statut de réfugié aux personnes qui risquent une persécution pour une raison visée à la Convention de Genève dans une partie, et non dans la totalité de leur pays d'origine. En celui-ci, comme dans beaucoup d'autres domaines de la politique et du droit des réfugiés, le caractère universel de la protection est mis à l'épreuve par les divergences entre les pratiques des États.

Les recommandations cherchent à définir les voies par lesquelles le droit international des réfugiés pourrait guider ce que les acteurs pensent être plus précisément décrit comme l'« alternative de protection interne ». Le présent document est le fruit d'une étude collective des règles pertinentes et de la pratique des États, débattue et affinée au premier colloque sur les défis en droit international des réfugiés tenu en avril 1999.

Le cadre de travail analytique

1. L'essence de la définition du réfugié contenue dans l'article 1 (A) (2) de la convention relative au statut des réfugiés (« Convention de Genève ») est l'identification des personnes qui sont en droit de demander la protection dans un État partie contre le risque de persécution dans leur propre pays. Cette obligation des États parties de fournir une protection substitutive s'énonce seulement en relation avec les personnes qui sont soit incapables de bénéficier de la protection de leur propre État, soit ne veulent pas accepter cette protection étatique à cause d'une crainte fondée de persécution.

2. Il en résulte que, dans la mesure où une protection suffisante contre le risque de persécution est réellement à la disposition d'un demandeur d'asile, le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève ne doit pas être reconnu.

3. Aussi bien le risque de persécution que la disponibilité d'une protection substitutive ont été traditionnellement évalués simplement en rapport avec le lieu d'origine du demandeur d'asile. L'hypothèse opérationnelle implicite était que la preuve d'un risque suffisamment sérieux dans une partie de l'État d'origine donnait lieu à une crainte fondée de persécution dans l'ensemble du « pays » du demandeur d'asile. La pratique contemporaine dans les États d'asile les plus développés a, cependant, évolué vers la prise en compte des variations régionales de risque à l'intérieur des pays d'origine. Dans le cadre de ce qui est appelé règles de « fuite interne » ou de « réinstallation interne », les États refusent de plus en plus de reconnaître la qualité de

réfugié au sens de la Convention de Genève aux personnes dont le risque de persécution est localisé sur une partie de territoire du pays d'origine, en raison du fait que la protection aurait pu être ou peut être demandée ailleurs à l'intérieur de l'État d'origine.

4. Dans certaines circonstances, une protection suffisante contre le risque de persécution peut être fournie à l'intérieur des frontières de l'État d'origine du demandeur d'asile. Là où une investigation approfondie détermine qu'un demandeur d'asile particulier dispose d'une « alternative de protection interne », il est conforme au droit de refuser la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève.

5. En droit toutefois, la recherche sur la réalité d'une « alternative de protection interne » ne peut se limiter à vérifier si le demandeur d'asile aurait pu éviter le départ de son pays d'origine (« fuite interne »). Elle ne peut davantage se limiter à s'assurer que le risque de persécution peut présentement être évité autre part à l'intérieur du pays d'origine du demandeur d'asile (« réinstallation interne »). En revanche, l'analyse de l'« alternative de protection interne » devrait être orientée vers l'identification des demandeurs d'asile qui n'exigent pas une protection internationale contre le risque de persécution dans leur propre pays parce qu'ils peuvent avoir accès à une protection suffisante dans une autre partie de leur propre pays. Ainsi conçue, l'analyse de protection interne peut être utilisée en pleine conformité avec les exigences de la Convention de Genève.

6. Nous présentons ci-dessous un résumé de notre interprétation des circonstances dans lesquelles la protection de réfugié peut légalement être refusée par un État d'asile potentiel en raison du fait que le demandeur d'asile est en mesure de se réclamer d'une « alternative de protection interne ». Notre analyse est basée sur les exigences de la Convention de Genève, et s'appuie principalement sur la jurisprudence des principaux États d'asile développés. Elle ne tente pas de rencontrer les limitations additionnelles relatives au déplacement des demandeurs d'asile du territoire d'un État, qui peuvent résulter d'autres obligations juridiques internationales ou des lois nationales d'un État donné. En particulier, les États parties à la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique se sont engagés à protéger non seulement les réfugiés au sens de la Convention de Genève, mais aussi les personnes qui courent un risque du fait d'une « ... agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité [du] pays d'origine ou de nationalité ... (c'est nous qui soulignons) ».

7. Plus généralement, les États parties ne sont pas obligés de refuser la reconnaissance du statut de réfugié aux demandeurs d'asile qui peuvent se prévaloir d'une « alternative de protection interne ». En ce que le statut de réfugié est évalué en relation avec les conditions dans le pays de nationalité ou de l'ancienne résidence habituelle du demandeur d'asile, et que les clauses d'exclusion de la Convention de Genève ne visent pas expressément les personnes en mesure de se réclamer d'une protection interne suffisante, les États parties demeurent en droit de reconnaître le statut de réfugié aux personnes craignant des persécutions dans une partie seulement de leur pays d'origine.

Nature générale et exigences de l'analyse de l'« alternative de protection interne »

8. En droit international, il n'existe aucune raison pour refuser la reconnaissance du statut de réfugié sur la base d'une évaluation purement rétrospective des conditions prévalant au moment du départ du demandeur d'asile de l'État d'origine. Sous la Convention de Genève, le devoir de protection repose explicitement sur une évaluation prospective du risque. Aussi, quelles qu'aient été les circonstances au moment de son départ de l'État d'origine, une personne est un réfugié au sens de la Convention de Genève si elle y encourt présentement un risque de persécution. L'analyse de protection interne guide cette investigation seulement si elle porte sur l'identification d'une possibilité actuelle de protection suffisante à l'intérieur des frontières de l'État d'origine.

9. L'analyse prospective de protection interne survenant à un moment où le demandeur d'asile a déjà quitté son pays d'origine, une possibilité actuelle de protection suffisante à l'intérieur de son pays d'origine n'existe que si le demandeur d'asile peut être rapatrié vers la région interne considérée comme répondant aux critères d'« alternative de protection interne ». Une demande de reconnaissance du statut de réfugié ne sera pas refusée pour des raisons de protection interne, sans que l'État d'asile potentiel ne soit en mesure d'assurer en pratique et dans la sécurité requise le retour du demandeur d'asile vers le lieu de protection interne.

10. En droit, une protection interne appropriée devrait en principe être offerte par le gouvernement national de l'État d'origine, aussi bien directement que par délégation de compétences à un gouvernement régional ou local. En considérant l'engagement fondamental de la Convention de Genève de répondre à l'absence de protection de l'État d'origine par l'établissement d'une protection étatique de substitution à travers un traité inter-étatique, le retour pour des raisons de protection interne vers une région sous contrôle d'une entité non étatique ne devrait être envisagé que lorsqu'il existe une preuve convaincante de l'aptitude d'une telle entité à fournir une protection durable, telle que décrite aux paragraphes 15-22 ci-dessous.

11. L'évaluation de la protection interne est inhérente au prescrit conventionnel selon lequel un réfugié est non seulement celui qui a une crainte fondée d'être persécuté, mais aussi celui qui « ... ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de [son] pays ».

12. La première question qui mérite d'être considérée porte sur le point de savoir si le demandeur d'asile éprouve une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève dans quelque partie au moins de son pays d'origine. Cette investigation préliminaire devrait être complétée avant de considérer la disponibilité d'une « alternative de protection interne ». La mesure de la protection interne ne peut être adéquatement estimée que sur la base d'une compréhension du risque précis encouru par le demandeur d'asile.

13. Examinée contre la toile de fond d'un risque établi de persécution pour une raison au sens de la Convention de Genève dans une partie au moins du pays, la seconde question consiste à savoir si le demandeur d'asile a accès à une protection interne suffisante contre le risque de persécution. Cette investigation peut, en revanche, être subdivisée en trois parties :

- a. Le lieu de protection interne proposé offre-t-il un « antidote » sérieux au demandeur d'asile contre le risque de persécution identifié ?
- b. Le lieu de protection interne proposé est-il exempt d'autres risques qui reviennent ou équivalent à un risque de persécution ?
- c. Les conditions locales sur le lieu de protection interne rencontrent-elles au moins la conception minimale de la « protection » au sens de la Convention de Genève ?

14. Compte tenu de ce que cette investigation sur l'existence d'une « alternative de protection interne » se base sur l'existence d'une crainte fondée de persécution pour une raison conventionnelle dans une région au moins de l'État d'origine du demandeur d'asile, et de ce qu'il en résulte un droit au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, la charge de la preuve de l'existence d'une protection interne disponible, telle que décrite au paragraphe 13, incombe, dans tous les cas, au gouvernement de l'État d'asile potentiel.

La première exigence : un "antidote" au risque de persécution de base

15. Premièrement, l'« alternative de protection interne » doit être un lieu où le demandeur d'asile n'éprouve plus de crainte fondée de persécution pour une raison au sens de la Convention de Genève qui a justifié son besoin de protection contre le risque de persécution dans une région de son pays d'origine. Il ne suffit pas simplement de découvrir que l'agent original ou l'auteur de la persécution n'est pas encore présent sur le lieu de protection interne proposé. Il doit y avoir une raison de penser que le lieu de protection interne restera hors d'atteinte de l'agent ou de l'auteur de la persécution.

16. Il devrait par conséquent exister une forte présomption contre la recherche d'une « alternative de protection interne » quand l'auteur ou l'agent du risque de persécution original est le gouvernement national ou est soutenu par ce dernier.

La seconde exigence : pas de risque supplémentaire ou équivalent à la persécution

17. Une interprétation constructive de la protection interne à partir du risque de persécution postule plus d'attention que la seule existence d'un « antidote » au risque identifié dans une partie du pays d'origine. Si un demandeur d'asile se prévaut d'un risque spécifique, distinct des dommages généraux liés au lieu de protection interne

proposé, sa demande de reconnaissance du statut de réfugié ne sera pas refusée pour raison de protection interne. Cette exigence se justifie doublement.

18. Premièrement, le demandeur d'asile peut voir une demande de statut de réfugié indépendante, en rapport avec le lieu de protection interne proposé. Si le préjudice redouté est d'une gravité suffisante que pour correspondre à une persécution, l'exigence d'établir un lieu avec une raison conventionnelle se trouve, par le fait même, valablement satisfaite. S'il en est ainsi de la crainte de persécution dans une partie du pays d'origine pour une raison conventionnelle, le demandeur d'asile ne devrait pas se trouver maintenant exposé au même risque dans le lieu de protection interne proposé.

19. Deuxièmement, l'obligation légale qui interdit d'exposer le demandeur d'asile à un risque sérieux sur le lieu de protection interne peut être inféré de l'article 33 (1) de la Convention de Genève qui impose aux États parties de s'abstenir de refouler un réfugié « ... de quelque manière que ce soit, sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée ... » pour une raison conventionnelle. Quand l'ampleur des préjudices spécifiques au lieu de protection interne proposé (comme, par exemple, famine et conflit durable) atteint un niveau particulièrement élevé, même si elle ne correspond pas à un risque de persécution, un demandeur d'asile peut, dans la pratique, se sentir contraint d'abandonner le lieu de protection proposé, quand bien même la seule alternative demeure le retour à un risque de persécution connu pour une raison conventionnelle dans les autres parties du pays d'origine.

Troisième exigence : l'existence d'un engagement minimal à une protection affirmative

20. Le refus du statut de réfugié se fonde non seulement sur l'absence de risque de persécution dans une certaine partie de l'État d'origine, mais sur la conclusion que le demandeur d'asile peut y bénéficier d'une protection interne. Cette interprétation découle, prima facie, du besoin de protection internationale des demandeurs d'asile dont les cas sont sujets à l'analyse de protection interne. Si la reconnaissance du statut de réfugié devrait être déniée à de telles personnes en raison du fait que la protection à laquelle elles ont a priori droit peut, en pratique, être accessible dans leur propre État, dans ce cas l'étendue de la protection interne devrait logiquement être évaluée par référence à la portée de la protection garantie par le droit des réfugiés.

21. Il existe de bonnes raisons de se référer à une variété des droits de l'homme reconnus dans divers instruments internationaux pour définir le contenu irréductible de la protection affirmative sur le lieu de protection interne. En particulier, on pourrait invoquer la référence du préambule de la Convention de Genève à l'importance du « ... principe que les êtres humains sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Toutefois, la Convention de Genève elle-même n'impose pas aux États parties de garantir tous ces droits et libertés aux réfugiés. Par contre, les articles 2-33 établissent une définition autonome des droits et libertés, considérés comme nécessaires pour « réviser et codifier les accords internationaux antérieurs relatifs au statut des réfugiés et étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent ... (c'est nous qui soulignons) »

Exprimés pour la plupart dans des termes relatifs, ces droits énoncent effectivement une obligation générale de non discrimination entre les réfugiés et les autres.

22. Au minimum, les conditions sur le lieu de protection interne proposé devraient répondre aux critères affirmatifs, bien que relatifs, établis par cette définition contextuellement explicite du contenu de la protection. L'échelle de mesure demeure le traitement dont bénéficient d'autres personnes dans le lieu de protection interne proposé, non dans le pays d'asile potentiel. Ainsi, la protection interne exige non seulement la protection contre le risque de persécution, mais aussi l'assimilation des demandeurs d'asile avec les autres personnes sur le lieu de protection interne, par exemple en matière d'accès à l'emploi, à la santé publique et à l'éducation.

Avec raison

23. La plupart des pays qui recourent actuellement soit à l'analyse de « fuite interne » soit à la « réinstallation interne » exigent aussi des décideurs qu'ils considèrent si, de façon générale ou à la lumière des circonstances particulières, il serait « raisonnable » d'exiger le retour vers le lieu de protection interne proposé. Si l'approche adéquate d'identification et d'évaluation de l'« alternative de fuite interne » proposée ici est suivie, il n'y a aucune obligation supplémentaire, en droit international des réfugiés, d'évaluer le caractère « raisonnable » du retour vers la région considérée comme susceptible de protéger le demandeur d'asile.

24. L'évaluation du caractère « raisonnable » du retour peut néanmoins être considérée comme conforme à l'esprit de la Recommandation E de la Conférence des plénipotentiaires selon laquelle la Convention de Genève « ... aura valeur d'exemple, en plus de sa portée contractuelle, et qu'elle incitera tous les États à accorder dans toute la mesure du possible aux personnes se trouvant sur leur territoire en tant que réfugié et qui ne seraient pas couvertes par les dispositions de la Convention, le traitement prévu par cette Convention ».

Garanties procédurales

25. Parce que la viabilité d'une « alternative de protection interne » peut uniquement être évaluée sur la base d'une connaissance complète des risques dans les autres régions de l'État d'origine (voir paragraphes 15-16), l'analyse de protection interne ne devrait jamais être considérée comme un critère pour soumettre le refus du statut de réfugié à une procédure accélérée ou de demande manifestement infondée.

26. Pour garantir que l'évaluation de la viabilité de l'« alternative de protection interne » rencontre les standards du droit international des réfugiés, il est important que l'État d'asile potentiel fasse clairement comprendre au demandeur d'asile que la protection interne est sous examen, et lui fournisse toute l'information qui soutient cette démarche. Dans tous les cas, le décideur doit agir promptement, et en particulier s'assurer qu'aucune information relative à la disponibilité d'une « alternative de protection interne » n'est prise en considération sans que le demandeur d'asile n'ait eu l'opportunité d'y répondre et de présenter toute autre information pertinente.

Ces recommandations reflètent le consensus de tous les participants au premier colloque sur les défis en droit international des réfugiés, tenu du 9 au 11 avril 1999 à Ann Arbor, Michigan, États-Unis.

James C. HATHAWAY
organisateur du colloque
University of Michigan

Philip RUDGE
Président du colloque
University of Michigan

Deborah ANKER
Harvard University

Jean-Yves CARLIER
Université de Louvain-La-Neuve

Rodger P. G. HAINES, Q.c.
University of Auckland

Lee Anne de la HUNT
University of Cape Town

David A. MARTIN
University of Virginia

V. VIJAYAKUMAR
National Law School of India University

La traduction française du texte a été assurée par Jack MANGALA.

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté

Année académique 1999-2000