



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 EUROPAPARLAMENTET

**Direction générale Politiques internes de l'Union**

**Département thématique C**

**Droits des citoyens et Affaires Constitutionnelles**

## **LA PROTECTION EUROPEENNE DANS LES CAS DE PERSECUTION DE GROUPE**

### **BRIEFING PAPER**

#### Résumé:

A partir du thème envisagé par la commission LIBE, "Les grandes orientations concernant le droit d'asile et principaux problèmes notamment en Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Suède et au Royaume-Uni au regard des quatre principaux aspects suivants: l'accueil (centres ouverts et fermés), la qualification, le traitement de la demande et la procédure", cette note de briefing se concentre sur la question de la protection offerte en Europe aux demandeurs d'asile en raison de la situation générale qui règne dans leur pays d'origine, par opposition à leur situation personnelle. Elle examine la législation européenne et la pratique des États en Europe. Elle termine par quelques recommandations sur la manière dont la Communauté pourrait mieux répondre aux demandes de demandeurs d'asile confrontés à des menaces générales.

Cette note a été demandée par la commission de Libertés civiles, sécurité et justice du Parlement européen.

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

Auteur: Dr. Hemme Battjes, Vrije Universiteit Amsterdam

Manuscrit achevé en Aout 2006.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:

Tel: 42753

Fax:2832365

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

Site intranet:

<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.

## **"LA PROTECTION EUROPEENNE DANS LES CAS DE PERSECUTION DE GROUPE"**

Cette note de briefing aborde la question de la protection offerte en Europe aux demandeurs d'asile en raison de la situation générale qui règne dans leur pays d'origine, par opposition à leur situation personnelle. L'admissibilité à la protection est habituellement déterminée en fonction de deux éléments de base : le type d'atteinte que le demandeur d'asile subirait s'il était expulsé dans son pays d'origine et le risque que cette atteinte se produise. Les standards de risque peuvent être définis au moyen de références à la situation personnelle du demandeur ou à la situation générale régnant dans son pays d'origine. Le cas classique de risque attribuable à la situation personnelle d'un demandeur est celui de l'homme politique qui est menacé de mort ou de torture ou d'autres peines par le gouvernement de son pays d'origine. Le cas classique de risque attribuable à la situation générale dans le pays d'origine d'un demandeur d'asile pourrait être un demandeur vietnamien menacé de génocide par la République populaire du Kampuchéa de Pol Pot ou d'un demandeur d'asile fuyant une guerre à part entière. Dans le droit et les procédures d'asile, la pertinence de la situation générale est très importante pour l'examen des demandes de protection, parce qu'il est souvent difficile aux demandeurs d'asile d'établir le bien-fondé d'un risque personnel ou individualisé.

Cette étude traite tout d'abord de la pertinence de la situation générale dans les examens d'admissibilité à la protection, dans le cadre de la Convention des Réfugiés et la Convention européenne des Droits de l'homme. Elle examine ensuite des projets de lois nationales de quelques Etats membres, visant à prévoir une protection dans les cas de menaces générales. Elle analyse ensuite le rôle des menaces générales dans la législation européenne en matière d'asile, la manière dont les Etats membres appliquent les contributions pertinentes de la Communauté et le rôle de la Cour de Justice européenne (CJ). Elle termine par quelques recommandations sur la manière dont la Communauté pourrait mieux répondre aux demandes de demandeurs d'asile confrontés à des menaces générales.

### **1. MENACES GENERALES DANS LE DROIT INTERNATIONAL**

Un demandeur a-t-il droit à une protection si son pays d'origine présente un taux très élevé de violence générale ou doit-il démontrer qu'il court personnellement un risque élevé qu'on lui porte atteinte ? La réponse à cette question de droit international est quelque peu ambiguë. La Convention des Réfugiés définit les personnes ayant besoin de protection ou réfugiés comme celles "ayant une crainte légitime" d'être persécutées. La Convention ne définit pas ou n'explique pas d'une autre manière si le critère de "crainte légitime" exige une menace individualisée ou s'étend également aux menaces générales. Cependant, l'histoire de la protection des réfugiés et les négociations de projet suggèrent que la phrase prévoyait de couvrir les menaces générales.<sup>1</sup> Le Manuel de l'UNHCR (Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) note également que les personnes remplissent les conditions requises pour bénéficier de la protection des réfugiés en cas de "persécution de groupe".<sup>2</sup> Ce concept s'applique s'il y a lieu de considérer qu'un certain groupe ou une certaine catégorie de population est exposé(e) à la persécution. Chaque membre de ce groupe remplirait alors les conditions requises pour avoir droit à la protection des réfugiés, à moins que l'on démontre que certains membres de ce groupe ne sont pas confrontés à la persécution. Au cours des dernières décennies cependant, la plupart des pays européens n'ont étendu la protection

---

<sup>1</sup> Voir par exemple T.P. Spijkerboer, 'Subsidiarité en matière de Droit d'Asile. Le Cadre personnel de la Protection internationale', dans : D. Bouteillet-Pacquet (ed.), *Protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : complétant la Convention de Genève ?*, Bruxelles : Bruylant 2002, pp. 19-42.

<sup>2</sup> Cf. *Manuel sur les Procédures et les Critères de Détermination du Statut de Réfugié dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatif au Statut des Réfugiés*, Genève : UNHCR 1992, disponible sur <http://www.unhcr.org>, parag. 44, 70, 73, 74, 76 et 79.

qu'aux demandeurs pouvant prouver un risque individualisé (ce que l'on appelle la doctrine de "singling out").<sup>3</sup>

Un principe similaire s'applique aux formes subsidiaires de protection, en vertu de l'Article 3 de la CEDH (Convention européenne des Droits de l'Homme). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme (CourEDH), cette condition empêche l'expulsion lorsqu'un étranger démontre qu'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il courrait un "risque réel" de subir un mauvais traitement. La CourEDH n'a jamais défini de manière exhaustive la signification de cette phrase. Elle a indiqué qu'il fallait considérer tant le statut individuel que la situation générale<sup>4</sup> et que, au moins dans certaines situations, des "caractéristiques distinctives spéciales" sont requises, impliquant donc un degré important de "singling out".<sup>5</sup> Jusqu'ici, on ne sait cependant pas très bien si la condition requise "caractéristiques distinctives spéciales" s'applique dans toutes les situations. La CourEDH a toujours, même lorsque "caractéristiques distinctives spéciales" n'était pas mentionné, tenu compte de la situation personnelle du demandeur. Il n'en résulte pas nécessairement que l'Article 3 de la CEDH ne s'applique pas uniquement dans les cas de menaces générales, car des cas où le "risque réel" provient de simples menaces générales, donc en l'absence de circonstances personnelles, n'ont jamais été présentés à la CourEDH, principalement parce que, dans la pratique, les états ne considèrent pas l'expulsion dans de telles situations (voir ci-dessous).

*Les instruments de Droit international en matière d'asile peuvent couvrir des cas de menace générale de persécution ou de mauvais traitement, mais on ne sait pas très bien s'ils le font ou pas.*

## 2. PROTECTION CATEGORIELLE DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UE

Le Centre International pour le Développement des Politiques migratoires (ICMPD) a récemment publié son "Etude comparative sur l'Existence et l'Application de la Protection catégorielle dans des Pays européens sélectionnés".<sup>6</sup> Cette étude révèle que les états sélectionnés prévoient une certaine forme de protection sur base de la situation générale dans le pays d'origine quel que soit le statut individuel d'un demandeur. Les formes de protection offertes varient. Certains états reportent l'examen de la demande d'asile, la détermination du statut de réfugié, étendant ainsi le statut de demandeur d'asile du demandeur.<sup>7</sup> L'ajournement du renvoi peut également être proposé après avoir déterminé que le demandeur d'asile ne présente pas un risque individualisé.<sup>8</sup> Les états accordent également un statut de protection à part entière, comprenant des droits de résidence aux demandeurs d'asile de certains territoires.<sup>9</sup> Dans ces cas, le gouvernement possède habituellement un pouvoir discrétionnaire de décider si cette protection doit être accordée ou non à des personnes issues d'états ou de parties d'états spécifiques. Bien que les critères utilisés pour les demandes, reposant sur la preuve de la situation générale dans le pays d'origine, diffèrent, entre 2001 et 2005, de nombreux états sélectionnés ont offert une certaine forme de protection catégorielle aux demandeurs d'Afghanistan, d'Iraq (central) et de Somalie.<sup>10</sup>

L'extension des conclusions de cette étude de tous les Etats membres permet de conclure avec circonspection que la *pratique nationale en Europe converge en ce qui concerne le besoin*

<sup>3</sup> D. Vanheule, 'Comparaison des interprétations juridiques de la notion de réfugié', dans : J.H. Carlier & D. Vanheule (eds.), *L'Europe et les Réfugiés : Un défi ?*, La Haye : Kluwer Droit International 1997, pp. 91-105.

<sup>4</sup> Cf. CourEDH, 5 juillet 2005, *Said contre les Pays-Bas*, n° de demande 2345/02, parag. 54.

<sup>5</sup> Cf. CourEDH, 21 octobre 1991, *Vilvarajah contre le Royaume-Uni*, n° de demande 13163/87, parag. 11-112 et CourEDH, 26 juillet 2006, *N contre la Finlande*, n° de demande 39481/98, parag. 163.

<sup>6</sup> Etude demandée par la Commission consultative des Affaires étrangères (Comité consultatif en matière d'Affaires étrangères du Ministre néerlandais des Affaires étrangères et de l'Intégration), disponible sur <http://www.acvz.com>.

<sup>7</sup> Suisse (voir rapport de l'ICMPD, note de bas de page 6, pp. 39-40) ; Pays-Bas, Article 43 "Aliens Act 2000".

<sup>8</sup> Danemark, France et Allemagne (voir rapport de l'ICMPD, note de bas de page 6, pp. 34-35 et de l'ACVZ, *Politique de protection catégorielle, un 'problème urgent'*, La Haye : Juin 2006, disponible sur <http://www.acvz.com>, p. 35).

<sup>9</sup> Autriche, Danemark et Finlande (voir rapport de l'ICMPD, note de bas de page 6, pp. 26, 35, 36 et 38).

<sup>10</sup> Cf. ACVZ 2006 (voir note de bas de page 8), p. 43.

*d'offrir une protection dans les cas de menaces générales, mais il apparaît que les critères sur lesquels se basent les Etats membres, ainsi que les formes de protection offertes, varient.*

### **3. DROIT COMMUNAUTAIRE ET MENACES GENERALES**

La législation européenne en matière d'asile distingue trois formes de protection : la protection des réfugiés, la protection subsidiaire et la protection temporaire. Les standards pour se voir reconnaître le statut de réfugié et la protection temporaire sont assez clairs sur les menaces générales. D'un autre côté, les standards de qualification pour bénéficier de la protection subsidiaire sont assez ambigus. Ils sont abordés plus en détail ci-dessous.

#### **3.1. Protection des réfugiés**

La Directive sur la Qualification (DQ), basée sur la Convention des Réfugiés, définit les exigences pour remplir les conditions requises afin de bénéficier de la protection des réfugiés. L'Article 4(3) stipule que «Il convient de procéder à l'évaluation *individuelle* d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants: [...] c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave [accent ajouté].» La Directive n'exclut pas nécessairement de tenir compte de la persécution de groupe, mais elle ne prévoit pas explicitement une protection aux personnes ayant une crainte légitime d'être persécutées en raison des menaces envers le groupe auquel elles appartiennent. C'était un choix délibéré de la Commission et du Conseil, lorsqu'ils ont adopté la Directive, parce que l'Article 2 de la Position commune de 1996 abordait explicitement la persécution de groupe.<sup>11</sup>

La Directive sur la Qualification ne prévoit pas explicitement une protection aux personnes dont la crainte est attribuable à une persécution de groupe.

#### **3.2. Protection temporaire**

D'un autre côté, la protection temporaire aborde explicitement les menaces générales et elle le fait délibérément. Ce type de protection s'applique aux personnes qui "ont dû quitter leur pays ou région d'origine", "le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays" et pouvant relever du champ d'application de l'Article 1A de la Convention des Réfugiés ou d'autres instruments nationaux ou internationaux accordant une protection internationale, particulièrement aux personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique et aux personnes personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard.<sup>12</sup> Il en résulte que les personnes ayant fui leur pays d'origine en raison d'une menace générale de conflit armé ou de violence endémique peuvent avoir droit à une protection temporaire.

La protection temporaire n'est offerte que dans les cas "d'afflux massifs",<sup>13</sup> à savoir, lorsque le flux de personnes déplacées dans l'UE est tellement important que les services d'immigration ne sont pas capables de traiter toutes les demandes de protection en temps utile.<sup>14</sup> Le Conseil décide quand cette forme de protection s'applique et à quels groupes cette forme de protection peut s'appliquer.<sup>15</sup> Le Conseil n'a pas encore invoqué le régime de protection temporaire. Comme les crises de réfugiés qui se produisent à proximité de l'UE

---

<sup>11</sup> Position commune du 4 mars 1996 définie par le Conseil sur base de l'Article K.3 du Traité de l'Union européenne sur l'application harmonisée de la définition du terme 'réfugié' dans l'Article 1 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relatif au statut des réfugiés, OJ [1996] L63/2, Article 2 : "En pratique, il peut arriver que tout un groupe de personnes soit exposé à la persécution. Dans ces cas également, les demandes seront examinées individuellement bien que, dans des cas bien spécifiques, cet examen pourra se limiter à déterminer si l'individu fait partie du groupe en question."

<sup>12</sup> Article 2(c) Directive sur la Protection temporaire.

<sup>13</sup> Articles 1, 2(a) et 5(1) Directive sur la Protection temporaire.

<sup>14</sup> Article 2(b) Directive sur la Protection temporaire.

<sup>15</sup> Article 5 Directive sur la Protection temporaire.

sont plus susceptibles de générer des “afflux massifs” que des crises qui se produisent plus loin, ces dernières sont moins susceptibles de donner lieu à une protection temporaire, ceci étant le cas même si les personnes concernées remplissent les conditions de “personnes déplacées”.

La protection temporaire européenne prévoit une protection en cas de menaces générales, mais elle ne s’applique que lorsque le Conseil détermine qu’elle s’applique. Il est peu probable que le Conseil étendra la protection temporaire en cas de crises se produisant loin des frontières de l’Europe.

### 3.3. Protection subsidiaire

3.3.1. L’Article 15(c) de la Directive sur la Qualification et le standard de risque en matière de Protection subsidiaire s’appliquent aux personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de la protection des réfugiés et qui courent un “courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l’article 15 ”.<sup>16</sup> L’Article 4(3) de la DQ, la condition exposée au paragraphe 3.1 ci-dessus, s’applique également aux examens de demandes de protection subsidiaire. La DQ n’aborde donc pas le “risque réel” de menaces générales dans le pays d’origine d’un demandeur d’asile, bien que la définition du terme “atteinte grave” de l’Article 15 le suggère autrement.

L’Article 15 de la DQ stipule que "atteinte grave" consiste en : (a) la peine de mort ou l’exécution ; ou (b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d’origine ; ou (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 ”. Le sens de l’Article 15(a) et (b) est assez clair. L’Article 15(a) s’applique lorsque l’Article 2 de la Convention européenne des Droits de l’homme interdit l’expulsion, à savoir lorsque l’expulsion exposerait le demandeur d’asile à un risque réel de peine de mort ou d’exécution.<sup>17</sup> L’Article 15(b) s’applique lorsque l’Article 3 de la CEDH s’applique, à savoir dans les cas où l’expulsion entraînerait des tortures ou des traitements et des sanctions inhumains ou dégradants.<sup>18</sup> Bien que les cas où l’Article 15(c) s’appliquent ne soient pas clairs à première vue, si l’Article 15(c) est censé couvrir les cas qui ne sont pas couverts par l’Article 15(a) et (b), il traite forcément d’autres aspects d’expulsion interdite. Le fait que le terme “menace” soit utilisé dans l’Article 15(c) suggère que c’est le critère de risque qui est abordé par la condition.<sup>19</sup>

Le texte et le contexte de l’Article 15(c) de la DQ suggère un risque standard modifié.

#### 3.3.2. Article 15(c) et Menaces générales

En supposant que l’Article 15(c) aborde le critère de risque, il faut identifier ce qui est exactement décrit. La formulation de la condition est tout à fait ambiguë à cet égard.

D’une part, il parle de “violence aveugle ou en cas de conflit armé international ou interne”, suggérant donc qu’une atteinte de nature générale suffirait. Toutefois, la condition parle également de “menaces graves et *individuelles* contre la vie ou la personne d’un civil”, cette formulation semblerait exclure les menaces générales. Le Préambule (26) est teinté de la même ambiguïté, parce qu’il déclare “Les risques auxquels une population d’un pays ou une

<sup>16</sup> Article 2(e) Directive sur la Qualification.

<sup>17</sup> Cf. CourEDH, 8 novembre 2005, *Bader contre la Suède*, n° de demande 13284/04.

<sup>18</sup> Cf. *Vilvarajah* (voir note de bas de page 5). L’Article 15(b) ne couvre pas tous les cas abordés par l’Article 3 de la CEDH: ce que l’on appelle les cas “humanitaires”, comme exposé dans CourEDH, 2 mai 1997, *D contre le Royaume-Uni*, n° de demande 30240/96, ne relève pas de son champ d’application en raison de la formulation “dans le pays d’origine”. Comme les cas humanitaires ne peuvent absolument pas relever du champ d’application de l’Article 15(c), ils ne sont pas pertinents dans le sujet soulevé ici.

<sup>19</sup> Pour une discussion plus détaillée quant à pourquoi l’Article 15(c) de la DQ traite le critère de risque, voir H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Editeurs : Leiden/Boston 2006, pp. 237-241 ; J.-Y. Carlier, ‘Réfugiés : Identification et statut des personnes à protéger, la directive sur la Qualification, dans : F. Julien-Laferrière, H. Labayle et Ö. Edström (eds.), *La Politique européenne en matière d’Immigration et d’Asile : Evaluation critique, cinq ans après le Traité d’Amsterdam*, Bruylant : Bruxelles 2005, pp. 297f ; ACVZ 2006 (voir note de bas de page 8), pp. 27-31.

partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en elles-mêmes des menaces individuelles qualifiées d'atteintes graves". On peut donc conclure que bien que les menaces générales ne constituent pas une menace individuelle, c.-à-d. "généralement" et pas "en elles-mêmes", elles peuvent constituer une menace individuelle dans des circonstances exceptionnelles comme lorsque la violence est très brutale ou très étendue. En ce qui concerne le terme "en elles-mêmes", il est probable qu'un certain degré de preuve individualisée de menace est toujours requis pour remplir les conditions requises pour bénéficier d'une protection en vertu de l'article 15(c). Afin de donner à cette condition une signification à part de l'Article 15(b), il semble raisonnable de supposer qu'un moindre degré de preuve individualisée serait requis que ce qui est habituellement le cas en vertu de l'article 3 de la CEDH. Une interprétation plausible de l'Article 15(c) pourrait être qu'il tient compte des situations de persécution de groupe comme exposées ci-dessus sous le point 2, mais que ceci pourrait être réfuté sur base d'une preuve que le demandeur ne court personnellement pas de risque. Donc, le risque serait attribuable à la situation générale, mais la supposition d'admissibilité à la protection pourrait être réfutée s'il s'avère que l'individu concerné ne court pas de risque (par exemple, parce qu'il appartient à une milice ou qu'il a d'autres liens ou pouvoirs). Dans ce sens, on pourrait dire, en vertu de l'article 15(c), que le risque est individualisé, mais qu'il diffère du type de risque couru par les personnes remplissant les conditions pour bénéficier d'une protection temporaire, parce que les situations de protection temporaire ne permettent pas la réfutation.

On peut objecter que cette interprétation de l'Article 15(c) est en désaccord avec le terme "individuel" de l'Article 15(c) et la formulation du Préambule (26). Cependant, cette objection ne tient pas compte du fait qu'appliquer le même degré d'individualisation à l'Article 15(c) qu'à l'Article 15(b) est en désaccord avec le terme "aveugle" et ôterait à l'Article 15(c) tout sens par rapport à l'Article 15(b). En outre, l'interprétation proposée ici convient bien à l'objet et au but de la protection subsidiaire : " Il convient de fixer les critères que doivent remplir les demandeurs d'une protection internationale pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire. Ces critères devraient être définis sur la base des obligations internationales au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme *et des pratiques déjà existantes dans les États membres* [accent ajouté]."<sup>20</sup> Comme avec l'Article 15(b), ces pratiques comprennent la protection en cas de risque attribuable à des menaces générales dans le pays d'origine.

Le texte et le contexte, ainsi que l'objet et le but de l'article 15(c) de la DQ suggèrent qu'il permet moins d'évaluations individualisées du risque dans les cas de conflit armé.

#### **4. ARTICLE 15(C) DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALIFICATION ET PRATIQUE NATIONALE**

Comme les États membres ont jusqu'au 10 octobre 2006 pour appliquer la Directive sur la Qualification, il est quelque peu prématuré de tirer des conclusions définitives quant à la manière dont les États membres interprètent et appliquent l'Article 15(c). Néanmoins, le compte rendu de l'ICMPD prévoit quelques idées à ce sujet.

Certains États pensent que leurs lois nationales n'ont pas besoin d'être adaptées, parce qu'elles prévoient déjà une protection suffisante dans les cas couverts par l'Article 15(c). Ces États considèrent apparemment comme pertinent les formulaires de renvoi établis par le gouvernement sur base discrétionnaire. D'autres États cependant ont intégré le texte de l'Article 15(c) dans leurs lois nationales. Apparemment, ces États pensent qu'il revient finalement au pouvoir judiciaire de décider si l'Article 15(c) de la DQ s'applique ou non dans des cas individuels.

En ce qui concerne le degré de preuve individualisée requis, le Royaume-Uni et l'Autriche affirment que l'Article 15(c) de la DQ ne s'applique que dans les cas où une atteinte de nature

---

<sup>20</sup> Préambule de la Directive sur la Qualification (25).

individualisée est prouvée, donc pas dans les cas de persécution de groupe.<sup>21</sup> La France semble adopter la même position.<sup>22</sup> Pour sa part, la Belgique a intégré le texte de l'Article 15(c) dans sa législation nationale, supprimant le terme "individuel".<sup>23</sup> La Suède a inclus l'intégralité du texte de l'Article 15(c) dans sa législation nationale.<sup>24</sup> Donc, les états diffèrent quant au degré d'individualisation requis en vertu de l'article 15(c).

A ce jour, la manière dont les Etats membres interprètent l'Article 15(c) de la DQ varie quant au caractère discrétionnaire en ce qui concerne l'application, et quant au degré de preuve individualisée requis.

## **5. INTERPRETATION DE L'ARTICLE 15(C) DE LA DIRECTIVE SUR LA QUALIFICATION PAR LA COUR DE JUSTICE EUROPENNE**

Le manque d'harmonisation des Etats membres quant à l'Article 15(c) de la DQ va à l'encontre des objectifs de la législation européenne en matière d'asile, ce qui est, par conséquent, peu souhaitable. L'éclaircissement du sens de cette condition par la CJE fournirait bien entendu beaucoup d'informations, mais il faudra un certain temps avant que la CJE puisse traiter cette matière. Tout d'abord, un recours direct auprès de la CJE par des étrangers n'est pas possible parce que l'article ne les touche qu'indirectement.<sup>25</sup> Seules les cours dont les jugements ne sont pas susceptibles d'être revus par une cour nationale peuvent soulever des questions préliminaires sur les problèmes d'asile.<sup>26</sup> Ces cours "suprêmes" peuvent être très réticentes à le faire, lorsque la condition en question est censée laisser une grande part de décision aux états et lorsqu'ils interprètent l'Article 15(c) comme s'appliquant aux cas d'atteinte individualisée uniquement. Lorsque d'autres états appliquent également la condition dans les cas de menaces générales, il peut être impossible de soulever une question préliminaire parce que l'article 63(2)(a) du TCE (Traité instituant la Communauté européenne) et l'Article 3 de la DQ ne renvoient qu'à des "standards minimums", ce qui veut dire qu'on laisse aux Etats membres la liberté d'appliquer des standards nationaux plus cléments et que l'application de ces standards plus cléments, justement parce qu'ils sont plus cléments, ne peut pas être revue. Ces états qui accordent une protection aux personnes en cas de menaces générales le font parce qu'ils veulent fixer des standards plus cléments, afin qu'il existe une possibilité de discussion. Enfin, dans les états où l'Article 15(c) de la DQ est interprété par le législateur et l'administration comme s'il s'appliquait aux menaces générales, il ne serait pas nécessaire de poser à la CJE la question de savoir si la condition s'applique aux menaces générales.

Pour ces raisons, on ne peut pas s'attendre à des questions préliminaires des cours nationales en ce qui concerne l'Article 15(c), ce qui signifie donc que la pratique des Etats membres peut différer sur ce point pendant un certain temps. Ceci pourrait pousser un grand nombre de réfugiés à essayer de se soustraire au système de Dublin en présentant une (nouvelle) demande auprès d'Etats membres qui appliquent la condition en cas de menaces générales. C'est exactement le type de migration secondaire que la Législation européenne en matière d'asile essaye de décourager.

*Pour un certain nombre de raisons, il est peu probable que la CJE sera bientôt en mesure d'éclaircir la signification de l'Article 15(c) de la DQ. Ceci pourrait mener, pour un certain temps, à un manque d'harmonie dans l'application de cette condition.*

## **6. PROTECTION EUROPEENNE DANS LES CAS DE PERSECUTION DE GROUPE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Il semble raisonnable de conclure que la Législation européenne en matière d'asile prévoit

---

<sup>21</sup> Compte rendu de l'ICMPD (voir note de bas de page 6), pp. 28 et 51.

<sup>22</sup> CRR (Commission des Recours des Réfugiés) 25 juin 2004, *Contentieux des réfugiés* 2-2004, pp. 24-25.

<sup>23</sup> ACVZ 2006, p. 40.

<sup>24</sup> ACVZ 2006, p. 38.

<sup>25</sup> Article 230 du TCE ; Battjes 2006 (voir note de bas de page 19), p. 579.

<sup>26</sup> Article 68(1) du TCE.



une protection dans les cas de menaces générales, mais qu'elle le fait de manières incomplète et peu claire. La DQ n'aborde pas la persécution de groupe sous à la Convention des Réfugiés. Si la Législation européenne en matière d'asile doit prévoir une protection dans ces cas, la DQ doit être amendée, par exemple, en intégrant l'Article 2 de la Position commune de 1996 (voir note de bas de page 11).

*Si la Législation européenne en matière d'asile doit prévoir une protection dans les cas de persécution de groupe, il faut amender la DQ.*

Cet amendement devrait être une matière à traiter au cours de la seconde phase de la création du Système européen commun d'asile, lorsque l'application de la présente Directive sera évaluée. Cette évaluation est programmée pour 2007 et l'adoption d'amendements ou d'une nouvelle législation est prévue avant la fin de 2010.<sup>27</sup>

La Directive sur la Protection temporaire s'applique dans les cas de menaces générales, mais elle ne s'applique qu'aux menaces qui entraînent un afflux massif dans l'Union européenne. L'exigence d'afflux massif fixe un standard élevé et rend l'instrument moins pertinent pour les personnes ayant besoin de protection qui se trouvent plus loin de l'Europe. *La Directive sur la protection temporaire doit être amendée, si la protection temporaire doit s'appliquer aux crises qui n'impliquent pas des afflux massifs dans l'Union européenne.*

L'amendement de la Directive sur la protection temporaire serait à nouveau une matière à traiter au cours de la seconde phase de la création du Système européen commun d'asile.

Conformément à l'Article 15(c) de la DQ, la protection subsidiaire pourrait être pertinente dans les cas de menaces moins individualisées, comme le suggèrent le texte, le contexte ainsi que l'objet et le but de l'article. Actuellement, il semble fort probable que la pratique des Etats membres continuera à considérablement différer en ce qui concerne l'application de l'article. Une manière de résoudre ce manque d'harmonie serait bien sûr d'amender l'article.

*L'Article 15(c) de la DQ devrait être amendé, afin de préciser qu'il ne requiert pas une preuve de risque individualisé.*

Tel qu'il est rédigé, l'Article 15(c) porte les marques d'un compromis ; il a été rédigé avec difficulté. Il serait donc difficile aux Etats membres d'aboutir aisément à un compromis sur un texte plus clair à court terme. Répétons-le, l'amendement de l'article semble être une matière à traiter au cours de la seconde phase de la création du Système européen commun d'asile, après l'évaluation en 2007.

L'Article 68(3) du TCE peut fournir un mécanisme de clarification. Conformément à cette condition, la CJE peut rendre un jugement sur l'interprétation de la DQ à la demande de la Commission, du Conseil ou d'un Etat membre. Le Parlement européen pourrait demander à un de ces organes de l'UE de soulever cette question auprès de la CJE. Le Parlement européen pourrait ainsi apporter son aide à la clarification, pour le moins à court terme, de la situation légale des personnes ayant besoin de protection à cause de menaces générales.

*Pour certaines raisons, il est peu probable que la CJE sera bientôt capable d'éclaircir la signification de l'Article 15(c) de la DQ. Ceci pourrait mener, pour un temps considérable, à un manque d'harmonie dans l'application de cette article. Une décision sur le sens de cette condition pourrait être demandée par la Commission, le Conseil ou un Etat membre, conformément à l'article 68(3) du TCE et le Parlement européen pourrait demander à un des organes d'adresser une pétition à la CJE pour obtenir une telle décision.*

## **7. RESUME DES RECOMMANDATIONS**

- 1. Les instruments de droit international en matière d'asile peuvent couvrir des cas de menace générale de persécution ou de mauvais traitement, mais ne sont pas clairs quant au fait qu'ils le fassent effectivement ou non.*
- 2. La pratique nationale en Europe converge quant au besoin d'offrir une protection dans les cas de menaces générales, mais il existe une différence considérable quant*

---

<sup>27</sup> " Programme de La Haye – Renforcement de la Liberté, la Sécurité et la Justice au sein de l'Union européenne", Annexe I aux Conclusions de la présidence du Conseil de Bruxelles des 4/5 novembre 2004, doc. N° 14192/1/04, aux pp. 17 et 18.

*aux critères à appliquer et aux formes de protection à prévoir.*

- 3.1 *Le DQ ne garantit pas que les personnes craignant une persécution de groupe seront protégées.*
- 3.2 *Le régime européen de protection temporaire prévoit une protection dans les cas de menaces générales, mais il ne s'applique que lorsque le Conseil décide qu'il en soit ainsi. Il est peu probable que le Conseil étendra la protection temporaire aux cas de crises se produisant loin des frontières de l'Europe.*
- 3.3.1 *Le texte et le contexte de l'Article 15(c) de la DQ suggèrent que cette condition modifie le standard de risque.*
- 3.3.2 *Le texte, le contexte, ainsi que l'objet et le but de l'article 15(c) de la DQ suggèrent qu'un critère de risque moins individualisé s'applique dans les cas de conflit armé.*
4. *A ce jour, la manière dont les Etats membres interprètent l'Article 15(c) de la DQ varie quant au degré de décision laissé à l'administration en ce qui concerne l'application et quant au degré de preuve individualisée requis.*
5. *Pour un certain nombre de raisons, il est peu probable que la CJE sera bientôt capable d'éclaircir la signification de l'Article 15(c) de la DQ. Ceci pourrait mener, pour un certain temps, à un manque d'harmonie dans l'application de cette condition.*
6. *Il faudrait amender la DQ, si la Législation européenne en matière d'asile prévoit une protection dans les cas de persécution de groupe.  
Il faudrait amender la Directive sur la protection temporaire, si la protection temporaire doit s'appliquer aux crises ayant un impact moins direct sur l'afflux de masses de réfugiés en Europe.  
L'Article 15(c) de la DQ pourrait être amendé pour préciser qu'il ne requiert pas un standard de risque (complètement) individualisé.  
Une décision sur la signification de la condition pourrait être demandée par la Commission, le Conseil ou un Etat membre, conformément à l'Article 68(3) du TCE, et le Parlement européen pourrait demander à un de ces organes de requérir une telle décision de la CJE.*