



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 20 septembre 2002

**Dossier interinstitutionnel :
2001/0207 (CNS)**

12148/02

LIMITE

ASILE 43

PUBLIC

TRADUCTION FOURNIE PAR LA PRESIDENCE

NOTE DE LA PRÉSIDENCE

au : Comité Stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile

en date du : 25 septembre 2002

n° doc. préc. : 11356/02 ASILE 40 + COR 1(en)

n° prop. Cion : 13620/01 ASILE 52 - COM(2001) 510 final

Objet : Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts

Introduction

Le 31 octobre 2001, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (directive sur les conditions de protection).

La directive définit les personnes qui devraient pouvoir bénéficier du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

En ce qui concerne les réfugiés, la directive est basée sur la définition du terme « réfugié » tirée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Un consensus semble avoir été dégagé sur le libellé suivant :

Article 2(c)

"Réfugié", tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays et tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 14.

Dans le cas de la protection subsidiaire, la directive ne prévoit pas de définition commune légale. Selon la Commission, la définition de protection subsidiaire contenue dans la proposition de directive s'est inspirée des systèmes de protection en vigueur dans les États membres, et elle précise et codifie les obligations et pratiques internationales et communautaires déjà existantes.

Lors de la réunion informelle de ministres à Copenhague les 13 et 14 septembre 2002, les ministres ont convenu que la proposition de directive constitue une priorité et qu'elle devrait être adoptée dans les plus brefs délais.

En outre, un accord a été dégagé parmi les ministres selon lequel la définition commune de protection subsidiaire devrait se baser sur les obligations déjà existantes des États membres, en particulier sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dénommée ci-après la CEDH) portant sur la torture ou les peines et traitements inhumains ou dégradants et sur l'article 1^{er} du Protocole n° 6 à la CEDH portant sur l'abolition de la peine de mort.

Par ailleurs, un certain nombre de délégations ont souligné que la définition de protection subsidiaire devrait être claire et précise ne laissant aucun doute au champ d'application de la protection subsidiaire. Plusieurs délégations ont exprimé des préoccupations en ce qui concerne le point d) de l'article 15 (tel que formulé dans le doc. 1356/02 asile 40) qui serait trop ouvert à l'interprétation.

Lors de la réunion, plusieurs délégations ont, par ailleurs, indiqué que le statut conféré par la protection subsidiaire devrait être accordé aux personnes exposées à des menaces graves contre la vie et l'intégrité physique en cas d'une violence aveugle.

Sur la base des discussions au sein du Groupe « Asile », la présidence danoise, en vue de progresser dans ce domaine important, présente au Comité stratégique une proposition de définition pour la protection subsidiaire. L'objectif visé de la présidence est de parvenir à un accord tant sur la définition de réfugié que sur la définition de protection subsidiaire lors de la session du Conseil des 14 et 15 octobre 2002.

Proposition de la présidence danoise sur la définition de protection subsidiaire¹

La définition de protection subsidiaire est définie à l'article 2, point e) de la directive. Il y a lieu de lire cet article en harmonie avec l'article 15 définissant les atteintes graves et injustifiées.

¹ Au cours des discussions au sein du Groupe « Asile », certaines délégations ont exprimé des préoccupations en ce qui concerne le point suivant : il semblerait qu'un criminel ordinaire devrait bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire si :

- a) après retour dans son pays d'origine, il courrait, en raison des crimes commis, un risque d'être soumis à la peine de mort ou à des peines de torture; et
- b) la personne concernée, en vertu de la présente clause d'exclusion relative à la protection subsidiaire, ne pourrait être exclue.

La présidence estime que de telles personnes, bien que couvertes par l'obligation de non-refoulement visée à l'article 3 de la CEDH, ne devraient bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire. En revanche, il devrait être à chaque État membre de décider quel statut et quels droits il souhaite accorder à une telle personne. A cette fin, la présidence a l'intention de présenter, dans les plus brefs délais, une proposition d'une version révisée de l'article 17 relatif à l'exclusion du statut conféré par la protection subsidiaire.

Il convient de lire la proposition comme suit :

Article 2(e)

"personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire", tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves et injustifiées définies à l'article 15 et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17.

Article 15

Atteintes graves et injustifiées

Les atteintes graves et injustifiées sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou*
- b) la torture ou un traitement inhumain ou dégradant ou une sanction d'un demandeur dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle; ou*
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou l'intégrité physique d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international; ou*
- d) des actes ou traitements ne relevant pas des points a) à c) suffisamment graves dans le pays d'origine du demandeur ou, dans le cas d'un apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, lorsque, en raison de ces actes et traitements, le demandeur peut prétendre à une protection contre le refoulement, conformément aux obligations internationales des États membres.*

Explication de l'article 2, point e)

L'article définit une personne pouvant bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire.
Le critère d'évaluation des risques visé à l'article 2, point e)

“motifs sérieux et avérés ...risque réel ...”

est tiré du langage utilisé par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans ses arrêts relatifs à l'article 3 de la CEDH.

Une large majorité des États membres ont marqué leur accord avec le présent libellé de l'article 2, point e).

Explication de l'article 15

Article 15, point a) : point a) est basé sur les obligations des États membres visées à l'article 1 du Protocole n° 6 à la CEDH et sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en vertu desquelles nul ne peut être refoulé vers un pays où il risque la peine de mort.

Le risque de subir la peine de mort n'était pas explicité dans la définition de protection subsidiaire présentée par la Commission. Toutefois, un consensus existe parmi les États membres selon lequel les personnes exposées à un tel risque devraient pouvoir bénéficier d'une protection subsidiaire à condition qu'elles ne puissent être exclues.

Article 15, point b) : point b), qui a reçu un soutien général des États membres, est basé sur les obligations des États membres fixées à l'article 3 de la CEDH et sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Cependant, si le point b) devait inclure toute la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme relative à l'article 3 de la CEDH, il conviendrait d'inclure les affaires basées uniquement sur des motifs d'humanité telles que l'affaire D c. Royaume-Uni (1997)¹, aussi connue sous le nom de l'affaire Saint-Kitts.

Dans l'affaire Saint-Kitts, bien que l'absence d'accès à un système de santé développé ainsi que l'absence d'un entourage ne soient pas considérées comme une torture ou un traitement inhumain ou dégradant en soi, l'expulsion vers ce pays, qui constituerait une menace contre la vie de la personne concernée, était décrite comme telle.

Par conséquent, afin d'éviter les affaires basées sur des motifs d'humanité dans le régime de protection subsidiaire, ce qui n'a jamais été l'intention de la présente directive, la présidence propose de limiter le champ d'application du point b) en énonçant qu'un risque réel de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants doit régner dans le pays d'origine.

Article 15, point c) : point c) est tiré de l'article 15, point c), tel que présenté par la Commission, et il a obtenu le soutien d'une large majorité des délégations.

Le point c) décrit une situation où un civil est confronté à des menaces graves et individuelles contre sa vie ou son intégrité physique dans un pays impliqué dans un conflit armé qu'il soit interne ou international.

Dans tous les cas, les points a) et b) semblent couvrir les demandeurs confrontés à des menaces graves contre la vie ou l'intégrité physique. Cependant, les menaces surgissant en cas de violence aveugle ne seraient pas couvertes étant donné que ces situations ne peuvent être décrites comme des peines ou traitements ou des risques de subir la peine de mort.

¹ D c. Royaume-Uni 30/440/96 du 2 mai 1997. L'affaire portait sur un malade atteint du SIDA que le Royaume-Uni voulait expulser vers Saint-Kitts (son pays d'origine). Dans sa décision, la Cour a considéré qu'une expulsion en tant que telle vers Saint-Kitts, en raison de la situation qui y règne, constituerait un traitement inhumain. Les raisons de cette décision étaient que le malade était devenu dépendant des soins médicaux prescrits par le Royaume-Uni. En outre, il ne pouvait pas s'attendre à recevoir un traitement similaire à Saint-Kitts et il n'avait personne dans son entourage pour s'occuper de lui.

Par conséquent, un nouveau point a été rédigé en vue d'inclure cette situation. Ceci répondrait en même temps à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme visée à l'article 3 de la CEDH, telle qu'indiqué dans l'affaire *V c. Royaume-Uni*¹ : une expulsion en tant que telle vers un pays où règnent un niveau élevé de danger et d'insécurité/de violence aveugle pourrait être considérée comme un traitement inhumain ou dégradant.

Article 15, point d) : ce point est basé sur l'article 15, point b) tel que présenté par la Commission.

L'objectif du point d) est de créer une définition pour la protection subsidiaire permettant de prendre en considération d'autres violations des droits de l'homme que celles découlant de l'article 3 de la CEDH et de l'article 1^{er} du Protocole n° 6 à la CEDH. A plusieurs reprises, la Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné que d'autres articles de la CEDH, tels que l'article 6 relatif au droit à un procès équitable, pourraient invoquer le principe de non-refoulement.

Ce droit était invoqué pour la première fois dans l'affaire "*Soering*"¹. En vertu de l'article 6, "la Cour n'exclut pas qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de ce texte au cas où le fugitif aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant pour un procès pénal équitable".

Les termes "actes ou traitements" permettent de garantir que seules les situations créées par l'homme et non les situations liées aux catastrophes ou à la famine aboutissent au statut conféré par la protection subsidiaire.

Comme cela était le cas pour le point b), il convient de garantir qu'un demandeur ne bénéficie du statut conféré par la protection subsidiaire que s'il est exposé à de tels actes ou traitements dans son pays d'origine. De même, les affaires, pour lesquelles la Cour européenne des Droits de l'Homme a décidé qu'une expulsion séparant une personne des membres de sa famille résidant dans le pays d'expulsion constitue une violation de l'article 8 de la CEDH, ne seraient pas incluses.

¹ *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni* 13164/87 du 30 octobre 1991. Dans cette affaire, la Cour a déclaré qu'elle n'exclurait pas la possibilité d'appliquer le principe de non-refoulement au cas où un pays chercherait à expulser un individu vers un pays dans lequel règne un niveau élevé d'insécurité.

Questions au Comité stratégique :

1. Les délégations sont priées de confirmer leur accord avec la définition de réfugié telle que formulée dans le doc. 12148/02 asile 43.
2. La proposition de la présidence vise à répondre aux préoccupations exprimées par les délégations. Sur cette base, les délégations sont priées de préciser si la proposition d'une définition de protection subsidiaire telle que formulée dans le doc. 12148/02 asile 43 peut être acceptée. En ce qui concerne l'article 15, point d), la présidence prie les délégations de bien vouloir réfléchir sur les préoccupations exprimées à ce sujet par plusieurs délégations.

¹ Soering c. Royaume-Uni 14038/88 du 7 juillet 1989.

Article 2
Definitions

...

- (c) "Refugee" means a third country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, and a stateless person, who, being outside the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Article 14 does not apply.¹
- (e) "Person eligible for subsidiary protection" means a third country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real² risk of suffering serious and unjustified harm³ as defined in Article 15, and to whom Article 17 does not apply;

...

¹ **IRL/S** : scrutiny reservations.

² **F** : add "and individual" in order to limit the scope of subsidiary protection to cases of persons suffering individual menace.

S : scrutiny reservation, wants the wording "well founded fear" (as in the original Commission proposal) instead of "real risk". The same proof requirements should be established here as for refugee status. Wording from decisions of the Committee against Torture should be taken into account.

NL supported **S** in the sense of avoiding the risk of having different rulings from different Courts or bodies (e.g. European Court of Human Rights and Committee against Torture) concerning similar situations.

D : the present wording could provoke problems of proof assessment. Questions concerning proof evaluation should be solved in Article 7.

³ **D/EL/S** : avoid reference to "unjustified harm" which is an inappropriate expression and risks allowing the acceptance of "justified harm".

Article 15
Serious and unjustified harm¹

Serious and unjustified harm consist of:²

- (a) death penalty or execution; or
- (b) torture; or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in his or her country of origin, or in the case of a stateless person, his or her country of former habitual residence; or³
- (c) serious and individual threat⁴ to life or physical integrity⁵ of a civilian⁶ by reason of indiscriminate⁷ violence in situations of international or internal armed conflict;⁸ or

¹ Same comments concerning "unjustified harm" as in Article 2(e).

E : reservations on sub-paragraphs (a), (c) and (e). Wanted a more restrictive wording.

² **B** : reintroduce the idea of an individual examination of each claim and add that "protection shall be granted in the following cases" (subparagraphs (a) to (d)).

³ **D** : scrutiny reservation linked to Article 17 (exclusion from subsidiary protection status).

A : scrutiny reservation.

⁴ **B/IRL/UK** : scrutiny reservations on the expression "individual threat".

D : say "significant real threat" instead of "serious and individual threat".

⁵ **D/FIN/Cion** : add "freedom" as initially proposed by the Commission.

The Chair explained that reference to freedom had been deleted in order to avoid unwanted widening of the scope.

⁶ **Cion** : delete "of a civilian" (the addition of the words "of a civilian" was suggested by NL). Ex-combatants should be included.

⁷ **EL/F** : scrutiny reservations on the word "indiscriminate".

⁸ **F** : scrutiny reservation on the expression "international or internal armed conflict" which risks opening the possibility of obtaining subsidiary protection to the entire population of countries involved in conflicts.

FIN : the expression "armed conflict" should be clarified.

- (d) acts or treatment outside the scope of sub-paragraphs (a) to (c) in an applicants country of origin, or in the case of a stateless person, his or her country of former habitual residence, when such acts or treatment are sufficiently severe to entitle the applicant to protection against refoulement in accordance with the international obligations of Member States.¹
-

¹ **B/D/E/F** : reservations. The wording of this sub-paragraph is too vague and could allow a wide margin of interpretation.
A/EL/FIN/L/NL/S : scrutiny reservations due to the possible consequences of such a wide wording.