

I. Edito

* La refonte de la directive « qualification » : un plan d'action européen en matière d'asile

En date du 13 décembre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2011/95/UE concernant les normes relative aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection¹. Ce texte constitue une nouvelle version de la directive 2004/83/CE, dite directive « qualification », adoptée en avril 2004.

Depuis le Conseil européen de Tampere en 1999², les États membres œuvrent à la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC). Ils ont adopté, dans une première phase, nombre de dispositions relatives à l'accueil, à la répartition des demandeurs d'asile, aux conditions d'octroi et aux procédures de reconnaissance des statuts de protection internationale³. Invitée à conclure l'évaluation de ces instruments juridiques par le programme de La Haye⁴, la Commission fit le constat que de fortes disparités subsistaient d'un État membre à l'autre et que le niveau de protection était globalement insuffisant⁵. Au vu de ces résultats, le Conseil européen a réaffirmé dans le programme de Stockholm⁶ son ambition d'établir un statut uniforme de protection internationale d'ici fin 2012. La refonte de la directive « qualification » s'inscrit précisément dans cet objectif.

Les principaux changements apportés par la directive 2011/95/UE sont les suivants :

• **De nouvelles définitions**

La directive apporte trois nouvelles définitions : « bénéficiaire d'une protection internationale » ; « demandeur » ; et « mineur ». Elle élargit en outre celle de « membre de la famille ».

Le bénéficiaire d'une protection internationale est une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire. En désignant indistinctement le bénéficiaire de l'un ou l'autre statut, ce nouveau terme permet un rapprochement entre les deux catégories et reflète la volonté du législateur européen d'élaborer un statut uniforme de protection.

Le demandeur est défini, quant à lui, comme tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement. Dans son commentaire sur la proposition de refonte de la directive « qualification », l'UNHCR déplore le fait que le ressortissant d'un État européen reste exclu du champ d'application *rationae personae*⁷. L'organisation souligne à juste titre que la Convention de Genève et le droit international ne limitent pas le droit de demander l'asile en fonction de la nationalité ou du pays de résidence.

Le mineur doit être entendu comme le ressortissant de pays tiers ou l'apatride âgé de moins de 18 ans. Cette nouvelle définition s'aligne sur celle de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)⁸ et permettra d'éviter une confusion en fonction du pays d'origine ou de résidence de celui-ci.

Enfin, la définition des membres de la famille inclut désormais le père et la mère du bénéficiaire de protection internationale mineur et non marié. Cette notion fut élargie afin de tenir compte des différentes situations de dépendance et d'accorder une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant⁹. Dans sa proposition, la Commission adoptait une définition plus large encore impliquant notamment les enfants mineurs mariés, pourvu qu'il soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant de résider dans le même pays que son parent¹⁰. Elle n'a toutefois pas été retenue.

1 JO du 20 décembre 2011. Entrée en vigueur le 09 janvier 2012. Transposition pour le 21 décembre 2013.

2 Conseil européen, réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.

3 Directive « accueil », n° 2003/9/CE ; Règlement « Dublin II », n° 343/2003 ; Directive « procédure », n° 2005/85/CE ; Directive « qualification », n° 2004/83/CE.

4 Programme de La Haye adopté lors du conseil européen de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, COM(2005) 0184 final.

5 Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté lors du Conseil européen du 17 octobre 2008, document du Conseil n° 13440/08.

6 Programme de Stockholm adopté lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, COM(2010) 171 final.

7 UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21 October 2009), p. 4.

8 Cf. Article 1 CIDE.

9 Cf. Considérant n° 19.

10 Proposition de directive, COM(2009) 551, 21 octobre 2009, p. 25.

- **Des acteurs de protection effective**

D'après la Commission, l'article 7 de la directive « qualification » devait être clarifié dès lors que l'on constatait de grandes disparités dans son application par les différents États membres¹¹. La difficulté portait essentiellement sur la reconnaissance d'acteurs non étatiques comme acteurs de protection¹². L'ancienne directive « qualification » les définissait comme « des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci ». La présente directive précise que lesdits acteurs doivent non seulement « être disposés à offrir une protection » mais également « en mesure de le faire ». En outre, « la protection contre les persécutions ou les atteintes graves doit être effective et non temporaire ». Si cette nouvelle approche constitue une avancée, elle ne semble pas suffisante aux yeux de l'Unhcr qui aurait souhaité que les acteurs non étatiques ne soient plus considérés comme acteurs de protection. Le Haut-Commissariat doute en effet de leur aptitude à faire respecter la loi et, dès lors, de leur capacité à offrir une protection effective et non temporaire¹³.

- **Une protection à l'intérieur du pays, réelle et accessible**

La possibilité de refuser la protection internationale au demandeur qui, dans une partie de son pays d'origine, n'a pas de crainte fondée d'être persécuté, ne risque pas de subir des atteintes graves ou a accès à une protection contre ces persécutions ou atteintes graves a été maintenue. Toutefois, l'alternative de protection interne a fait l'objet d'aménagements afin, notamment, de la mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁴. Il faudra désormais s'assurer que le demandeur peut, en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse. Dans son considérant n° 27, la directive précise que lorsque les acteurs de persécution sont l'État ou ses agents, une présomption devrait exister selon laquelle une protection effective n'est pas offerte au demandeur. Enfin, les États membres devront veiller à obtenir des informations précises et actualisées concernant le pays d'origine ou de résidence auprès de sources pertinentes telles l'UNHCR et le Bureau européen d'appui en matière d'asile¹⁵.

- **Des motifs de persécution liés au genre**

L'ambiguïté de l'ancien article 10 avait donné naissance à différentes interprétations de la notion d'appartenance à un groupe social comme motif de persécution et à des déficits de protection, notamment, sur les questions liées au genre. Afin d'y remédier, la présente directive préconise de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre. Cette nouvelle approche a pour objectif d'assurer une plus grande protection des femmes et jeunes filles qui, dans certaines traditions juridiques et coutumes, sont soumises à des mutilations génitales, des stérilisations forcées ou des avortements forcés¹⁶.

- **Une dérogation à la cessation du statut**

Afin de se conformer à l'article 1, section c, paragraphes 5 et 6 de la Convention de Genève, la directive 2011/95/UE insère une dérogation à la cessation du statut de réfugié ou de protection subsidiaire pour le bénéficiaire qui peut invoquer des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures. Cette disposition se base sur le principe selon lequel on ne peut attendre d'une personne qui a souffert de graves persécutions qu'elle retourne dans son pays d'origine, même s'il y a eu un changement dans les circonstances qui l'ont amenée à obtenir une protection internationale.

- **Une harmonisation du contenu des statuts de réfugié et de protection subsidiaire**

Le dernier apport de la présente directive est l'alignement des droits conférés par les deux statuts de protection internationale. Ainsi, le bénéficiaire de la protection subsidiaire se voit attribuer les mêmes droits que ceux accordés au réfugié¹⁷. Ce rapprochement des droits était indispensable pour assurer le plein respect du principe de non-discrimination, tel qu'il est interprété dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸.

Quant au contenu des statuts de protection internationale, des efforts devront à l'avenir être consentis afin de remédier aux problèmes qui empêchent les bénéficiaires d'accéder aux formations liées à l'emploi, de faire authentifier leurs diplômes, certificats ou autres titres de formation, d'obtenir une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats ainsi que de bénéficier des programmes d'intégration qui leur sont proposés.

* * *

11 Ibid., p. 7.

12 ECRE, « Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive », mars 2010, p. 6.

13 UNHCR comments, op cit. (note 7), p. 5.

14 Cf. CEDH, Salah Sheekh c. Pays-Bas, 11 janvier 2007.

15 Instauré par le règlement (UE) n° 439/2010, le bureau européen d'appui en matière d'asile a pour mission de renforcer la coopération pratique des pays au sein de l'Union européenne en matière d'asile, de soutenir les pays de l'UE soumis à des pressions particulières et d'améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun.

16 Cf. Considérant 30.

17 À l'exception du titre de séjour qui reste d'une période d'au moins un an mais désormais renouvelable pour une période d'au moins deux ans.

18 Cf. CEDH, Niedzwiecki c. Allemagne et Okpiz c. Allemagne, 15 février 2006.

La directive 2011/95/UE devra être transposée dans les ordres juridiques nationaux pour le 21 décembre 2013 au plus tard. Concrètement, l'impact de ces nouvelles normes sur le système d'asile belge devrait être de faible ampleur dès lors qu'elles sont pour la plupart déjà mises en œuvre dans la pratique¹⁹. L'avancée la plus remarquable se fera probablement dans le cadre des droits accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire en matière de regroupement familial, de délivrance de documents de voyage et d'accès au marché de l'emploi.

La transformation du paysage de l'asile ne s'arrêtera pas là. Dans un avenir proche, l'Union européenne entend rendre le système d'asile européen plus cohérent, augmenter les niveaux de protection internationale et réduire les mouvements secondaires des demandeurs d'asile au sein de l'Europe. Une série de refontes sont donc attendues cette année, telles que celle de la directive « procédure » et celle du règlement « Dublin II ».

*Gaëlle Aussems
Juriste Adde a.s.b.l.*

¹⁹ Sur les acteurs de protection, voyez par exemple : CCE n°49821 du 20 octobre 2010 ; CCE n°62867 du 9 juin 2011 ; CCE n°65378 du 4 août 2011. Sur l'alternative de protection interne : CCE n°7136 du 11 février 2008, n°20029 du 5 décembre 2008 ; CCE n°64278 du 30 juin 2011. Sur les motifs de persécution liés au genre : CCE, n°45742 du 30 juin 2010 ; CCE n°65378 du 4 août 2011 ; n°979 du 25 juillet 2007. Sur la dérogation à la cessation du statut de réfugié : CPRR n° 97-2292/F772 du 5 mars 1999.