

CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET PROTECTIONS INTERNATIONALES DES RÉFUGIÉS

CATHERINE GAUTHIER

*Maître de conférences
Université Montesquieu – Bordeaux IV*

Lorsque l'on évoque la protection internationale des réfugiés, on pense immédiatement à la Convention de Genève de 1951 qui demeure l'instrument privilégié en ce domaine.

Néanmoins, que ce soit au plan universel ou au plan régional, qu'il s'agisse de conventions spécifiquement dédiées aux réfugiés¹ ou de conventions plus largement consacrées à la protection des droits de l'homme et qui vont plus ou moins directement concerner les réfugiés², on ne peut que constater que d'autres instruments existent et qu'ils participent parfois très efficacement à cette protection. Tel est bien le cas de la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pourtant, au départ, la Convention européenne et le droit international des réfugiés semblaient étrangers l'un à l'autre et les deux systèmes ne devaient pas *a priori* se rencontrer. Pour les pères de la Convention européenne, le droit de chercher asile devait rester l'affaire d'instruments universels, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948³ et de la future Convention de Genève en voie d'élaboration. Partant, rien, dans la Convention européenne des droits de l'homme, n'avait trait, de près ou de loin, au droit des réfugiés⁴.

¹ On pense notamment à la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969.

² Par exemple, article 24 §.8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1967 ou encore article 3 §.1 de la Convention européenne contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984. Dans ces deux instruments c'est le principe de non-refoulement des étrangers qui est consacré. Plus directement, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne évoque en son article 18 le droit d'asile « dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés », puis en son article 19 l'interdiction d'expulsion, d'éloignement ou d'extradition vers un État où il existe un risque sérieux que l'étranger soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

³ L'article 14 §.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher l'asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

⁴ Cette affirmation vaut pour les seules conditions d'élaboration de la Convention. Très tôt en effet, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a œuvré pour que le droit d'asile soit inscrit dans

CONV. E. D. H. ET PROTECTIONS INTERNATIONALES DES RÉFUGIÉS

Or, quelques décennies après, en 2001, dans l'ouvrage dédié au cinquantenaire de la Convention de Genève, certains des observateurs les plus attentifs de la matière n'hésitaient pas à souligner l'incidence déterminante de la Convention européenne sur la protection internationale des réfugiés⁵.

Deux questions très étroitement liées s'imposent alors immédiatement. D'abord, comment la Convention européenne des droits de l'homme intervient-elle dans un champ qu'il lui est *a priori* étranger ? Ensuite, est-ce que le constat établi par la doctrine il y a plus de dix ans est aujourd'hui toujours valable ?

Avant d'en venir à la réponse à la première question, il convient à ce stade du raisonnement de souligner que c'est en tant qu'instrument de défense des droits fondamentaux que la Convention européenne va être utilisée dans le champ de ce que l'on appelle communément le « droit des réfugiés » par référence à la Convention de Genève⁶. Mais l'influence du système européen va au-delà du cadre strict de cette Convention, de la terminologie qu'elle retient et des droits qu'elle consacre. La Convention européenne sert d'instrument de protection au réfugié entendu *lato sensu*. Ainsi, le demandeur d'asile, le demandeur d'asile débouté de sa demande ou le réfugié qui a effectivement obtenu une protection⁷, dès lors qu'il se situe dans la juridiction de l'un des Etats parties à la Convention européenne, pourra se prévaloir des droits qu'elle prévoit. Et grâce notamment à la politique jurisprudentielle de la Cour, nombre de droits pourront être mobilisés par les étrangers se trouvant dans ce type de situations. Plus précisément, c'est essentiellement les demandeurs d'asile qui seront ici concernés car les droits de

la Convention. Sur cette question, voir notamment M-O. WIEDERKEHR, « L'œuvre du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit de l'asile et des réfugiés », in *Colloque SFDI Droit d'asile et des réfugiés*, Pedone, Paris, 1997, pp.197-208.

⁵ Voir en particulier l'intervention de M. BOSSUYT, « La protection internationale des réfugiés à la lumière de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp.239-256. Plus largement, voir également L. MARZANO, « La protection offerte par la Convention européenne des droits de l'homme aux demandeurs d'asile et aux réfugiés », *RUDH* 1992, p.172 et s. et N. Mole, *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'homme*, Editions du Conseil de l'Europe, 2008, 163 p.

⁶ Sur les interactions de plus en plus marquées entre la Convention de 1951 et le droit international des droits de l'homme, se reporter aux analyses toujours très actuelles de J-F. Flauss et J-Y. Carlier dans l'ouvrage précité consacré au cinquantenaire de la Convention de Genève. J-F. FLAUSS, « Les droits de l'homme et la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, op. cit., pp.91-131 et J-Y. CARLIER, « Et Genève sera... La définition du réfugié : Bilan et perspectives », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, op. cit., spéc. pp.76-89.

⁷ Sur ces précisions terminologiques, voir notamment F. TIBERGHIEN, « Réfugié », *Répertoire Dalloz Droit international*, 2006 (mis à jour 2013), §.4. Ainsi, selon cet auteur, « il ressort de l'ensemble des textes internationaux (...) que le réfugié se définit d'abord par l'absence de protection de son pays d'origine, et par conséquent par l'obligation dans laquelle il s'est trouvé de le quitter, et accessoirement par les raisons pour lesquelles il a dû quitter ce pays. Pour compenser cette absence de protection, la communauté internationale lui accorde une protection de substitution, un statut internationalement protégé. Le réfugié se distingue ainsi des étrangers en général, dont il forme un sous-ensemble, et des migrants économiques dont les raisons de départ du pays se différencient radicalement des siennes. Avant de devenir réfugiés ou de bénéficier de la protection subsidiaire à la suite d'une procédure d'éligibilité, les intéressés sont des demandeurs d'asile ».

LA PROTECTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DES RÉFUGIÉS

la Convention sont aujourd'hui des outils efficaces d'accès à la protection internationale prévue par la Convention de Genève ou encore aux protections complémentaires consacrées par le droit de l'Union européenne⁸.

En effet, si la Convention européenne des droits de l'homme est également source de droits pour les personnes qui ont effectivement obtenu le statut de réfugié ou les protections complémentaires, c'est davantage au stade de l'accès à ces protections internationales que son influence est sensible et même déterminante.

Cette précision nous amène assez immédiatement à répondre par l'affirmative à la seconde question évoquée. Les constats dressés par la doctrine à l'occasion du cinquantenaire de la Convention de Genève n'ont fait que s'accroître ces dernières années. Ce mouvement s'est renforcé à un point tel que certains auteurs n'ont pas hésité à affirmer récemment que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme « constitue la colonne vertébrale du droit européen de l'asile et de l'immigration »⁹. Dans la mesure où ce droit est lui-même très largement fondé, du moins pour le volet asile, sur la Convention de Genève de 1951¹⁰, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tient logiquement une place centrale en matière de garantie du droit des réfugiés.

Néanmoins, si ce constat de l'implication croissante du droit européen des droits de l'homme dans la protection internationale des réfugiés est essentiel et assez unanimement partagé, il paraît vain de s'en tenir à cet état des lieux. Il convient de prolonger la réflexion et de se demander quelles sont les implications de cette incursion de plus en plus marquée de la Convention européenne et plus exactement de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg dans le champ du droit des réfugiés. En d'autres termes, il faut s'interroger sur le degré et la nature de l'impact du droit européen des droits de l'homme sur la matière. Mais la question n'est pas des plus simples à aborder dans la mesure où cette matière elle-même a très profondément évolué ces dernières années, particulièrement en Europe. Si la Convention de Genève de 1951 demeure

⁸ Aux termes de l'article 78 §.1 TFUE qui dispose que : « l'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux traités pertinents », ces protections complémentaires sont essentiellement la protection subsidiaire et la protection temporaire. Plus largement, pour une présentation du régime européen d'asile, voir notamment F. JULIEN-LAFERRIÈRE et H. LABAYLE (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2005 ; F. JULIEN-LAFERRIÈRE, « Le régime européen d'asile », in *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, V. CHETAIL (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, pp.523-568.

⁹ Ph. DE BRUYCKER et H. LABAYLE, *Impact de la jurisprudence de la CEJ et de la CEDH en matière d'asile et d'immigration*, Etude réalisée pour la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, 2012, p.101.

¹⁰ En témoigne notamment l'article 18 précité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

CONV. E. D. H. ET PROTECTIONS INTERNATIONALES DES RÉFUGIÉS

l'instrument essentiel et la *lex specialis* du droit international des réfugiés, elle a été complétée et relayée par des instruments nouveaux que sont notamment la protection subsidiaire et la protection temporaire qui ont été introduites en droit de l'Union européenne. Ainsi le régime européen d'asile s'appuie-t-il principalement mais non exclusivement sur la Convention de Genève et c'est pourquoi désormais, en droit européen, la protection internationale des réfugiés doit se conjuguer au pluriel. Ces données doivent évidemment être dûment prises en considération lorsque l'on aborde la question des liens entre Convention européenne des droits de l'homme et protection internationale des réfugiés. Si l'on ajoute à cela que dans le contexte spécifique de l'Union européenne, pas moins de trois niveaux de contrôles juridictionnels seront susceptibles d'intervenir dans la garantie des droits des réfugiés, il est vrai que le tableau peut devenir complexe et difficilement lisible.

Mais c'est également ce contexte qui fait que la question des points de contact entre la Convention européenne des droits de l'homme et les protections internationales des réfugiés est particulièrement stimulante. Elle permet en effet d'appréhender la complémentarité et l'efficacité des instruments en jeu et surtout de saisir comment la logique générale de protection des droits fondamentaux vient nourrir, compléter, et parfois déstabiliser la vocation plus spécifique du droit des réfugiés.

Pour aborder cette question, nous reviendrons d'abord sur le développement du phénomène ou comment la Convention européenne des droits de l'homme est devenue un instrument essentiel de la protection internationale des réfugiés (I). Ensuite, nous nous demanderons si la Convention européenne n'est pas finalement un instrument équivoque de cette protection, source d'approfondissement certes, mais également élément de complexification de ce droit (II).

I. LA CEDH, UN INSTRUMENT ESSENTIEL DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'idée selon laquelle la Convention européenne des droits de l'homme est devenue un outil très efficace pour la protection internationale des réfugiés n'est pas nouvelle. Elle l'est devenue notamment grâce à la politique jurisprudentielle audacieuse de la Cour de Strasbourg du point de vue de l'interprétation des droits de la Convention. Il faut cependant noter que ce constat s'est très nettement accentué ces dernières années.

Ce mouvement s'explique notamment par le fait que le contentieux de l'asile s'est considérablement développé devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ce développement trouve ses fondements tant dans des facteurs d'ordre substantiels – la jurisprudence même de la Cour (A) – que dans des facteurs davantage d'ordre structurels – l'accès à la Cour (B).