

António Guterres

Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Monsieur le Président, Membres de la Cour, Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est un grand honneur pour moi d'être invité à cette ouverture solennelle de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est un honneur en tant que Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, en tant qu'ancien membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et en tant que citoyen européen.

Les origines du Conseil de l'Europe, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et de cette Cour sont intrinsèquement liées. Nées des décombres de la Seconde Guerre mondiale, nos organisations partagent toutes une mission et une vision communes du respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Le HCR est représenté ici à Strasbourg afin de contribuer à la réalisation de cette mission.

Le HCR a été créé le 14 décembre 1950, quelques semaines à peine après la signature de la Convention européenne des droits de l'homme et deux ans, jour pour jour, après la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 14 de cette déclaration affirme que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Un tel droit n'est pas expressément contenu dans la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, la Cour joue un rôle vital en garantissant la protection des personnes contre le refoulement vers un pays où elles risqueraient de subir des persécutions ou mauvais traitements.

Ce principe de non-refoulement, qui découle principalement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, est aussi la pierre angulaire de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés adoptée en juillet 1951 (« la Convention de 1951 »). 147 pays sont aujourd'hui Parties à cet instrument ou à son Protocole de 1967. Or, bien que tous les Etats européens l'aient ratifiée¹, certains ne disposent toujours pas de système d'asile conforme aux critères régionaux et internationaux, et des situations de déplacement de grande ampleur persistent malheureusement en Europe. Pourtant, lors de la création du HCR, l'Assemblée générale des Nations unies ne lui confia qu'un mandat de trois ans afin de résoudre les problèmes de réfugiés issus de la Seconde Guerre mondiale en Europe. L'espoir que le mandat du HCR prenne rapidement fin n'a pas duré. En décembre dernier nous avons marqué le 60^e anniversaire de l'organisation et cette année la Convention de 1951 sur les réfugiés célébrera également ses 60 ans.

Ne serait-ce qu'en Europe, la Convention de 1951 a permis de protéger des millions de réfugiés en leur garantissant non seulement la sécurité mais aussi les droits économiques et sociaux nécessaires pour rebâtir leur vie en exil. Je crains cependant que les fondements humanitaires sur lesquels le HCR a été créé et dont nous dépendons, ne soient de plus en plus menacés. La crise économique mondiale a exacerbé le populisme et la xénophobie, souvent au prétexte de protéger la souveraineté et la sécurité nationale. En outre, le changement de nature des conflits armés limite de plus en plus l'espace humanitaire dans lequel nous nous efforçons de travailler.

1. A l'exception d'Andorre et de Saint-Marin.

Dans ce contexte difficile, des lacunes se font jour en matière de protection des réfugiés. J'entends par là des situations dans lesquelles les dispositions existantes en matière de droit international des réfugiés et de droits de l'homme ne protègent pas efficacement les victimes de déplacements forcés, soit parce que leur champ d'application n'est pas adéquat, soit parce qu'elles sont interprétées de manière trop restrictive. L'aptitude du HCR à pallier ces lacunes est limitée par le fait que, contrairement à d'autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme, il n'y a pas d'organe conventionnel compétent pour superviser l'application de la Convention de 1951 sur les réfugiés. L'article 38 de la Convention permet aux Etats parties de soumettre leurs différends relatifs à son interprétation ou à son application à la Cour internationale de justice mais cela ne s'est jamais produit au cours des 60 ans d'existence de cette convention. Il nous faut donc compter sur le rôle de supervision du HCR régi par l'article 35 de la Convention de 1951, ainsi que sur une jurisprudence cohérente de la part d'organes juridictionnels indépendants comme votre Cour. A cet égard, le rôle des tribunaux, *a fortiori* au niveau international, est de rester au-dessus des vicissitudes de l'opinion publique et politique, y compris en temps de crise économique et sociale.

Monsieur le Président, vous avez souligné qu'une grande part du contentieux de votre Cour a trait aux questions d'asile. Ceci atteste d'un fait inquiétant : dans des Etats, pourtant signataires de la Convention de 1951 et de la Convention européenne des droits de l'homme, de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés estiment que leurs droits ne sont pas respectés. Le volume croissant de demandes de mesures provisoires, en particulier émanant de personnes ayant fui des situations de conflit, témoigne des lacunes en matière de protection.

Nous sommes confrontés aujourd'hui aux conflits armés parmi les plus complexes de l'histoire moderne, engendrant des déplacements à une échelle quasiment globale ainsi qu'une réduction constante de l'espace de l'action humanitaire. On fait état de plus de 300 conflits armés dans la deuxième moitié du XX^e siècle, avec une prolifération d'acteurs étatiques et non étatiques et ayant causé la mort d'environ 100 millions de personnes ainsi que le déplacement de millions d'autres.

Il n'est donc guère surprenant que la protection des personnes fuyant la violence généralisée constitue l'un des défis majeurs auxquels sont actuellement confrontées les instances d'asile européennes. Il est acquis que la persécution peut émaner d'acteurs non étatiques aussi bien que de l'Etat. Toutefois, l'interprétation restrictive de la définition de réfugié, de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 c) de la directive « Qualification » prive souvent ces personnes de protection. Il peut paraître ironique que les Etats européens s'emploient à déterminer si l'intensité d'un conflit armé ou le niveau de risque individuel sont suffisants pour octroyer une protection quand des Etats d'Afrique et d'Asie accueillent des centaines de milliers de personnes qui sont dans une situation similaire.

En 2010, en Europe, près de 25% des demandeurs d'asile étaient originaires de trois pays en conflit : l'Afghanistan, l'Irak et la Somalie. Je souhaiterais m'attarder un moment sur la situation des personnes fuyant le conflit qui dure depuis vingt ans en Somalie. Fin 2010, il y avait environ 700 000 réfugiés somaliens dans 100 pays à travers le monde. Plus de 90% d'entre eux se trouvaient dans six pays d'Afrique orientale. Chaque mois, environ 8 000 réfugiés supplémentaires fuient ce pays. En Somalie même, un million et demi de personnes déplacées vivent dans des conditions si misérables qu'il est difficile de trouver les mots pour les décrire. Ceux qui tentent de fuir risquent de se noyer dans le Golfe d'Aden, de périr dans le désert ou d'être abattus en franchissant une frontière. Hors de Somalie, ils sont souvent victimes de rafles policières ou d'actes racistes ou xénophobes et beaucoup sont privés de protection car les instances d'asile et les juridictions nationales ne sont pas convaincues qu'ils sont *individuellement* menacés.

Dans l'affaire *Salah Sheekh c. Pays-Bas*², la Cour a abordé la question du degré d'individualisation requis pour bénéficier de la protection sous l'angle de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et rejeté l'interprétation restrictive de l'Etat défendeur. La juridiction nationale compétente avait débouté le demandeur d'asile somalien notamment au motif qu'il n'avait pas prouvé qu'il était personnellement visé par la violence à Mogadiscio. Votre Cour a considéré que le fait d'appartenir à un clan minoritaire systématiquement en danger était suffisant pour bénéficier de la protection contre le refoulement sous l'angle de l'article 3 de la Convention sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'autres caractéristiques distinctives.

Les personnes fuyant des violences se voient souvent dire par les autorités européennes qu'elles auraient pu s'établir en sécurité dans une autre partie de leur pays d'origine – ceci est appelé le concept d'alternative de fuite interne ou principe de réinstallation interne. Dans *Salah Sheekh*, la Cour a également établi des garanties importantes pour l'application de l'alternative de fuite interne ou du principe de réinstallation interne, palliant ainsi une autre lacune en matière de protection. Ce concept vise une zone spécifique du pays d'origine du demandeur d'asile où il n'aurait pas de crainte fondée de persécution et où l'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse. Les garanties énoncées par la Cour ont été reprises par la Commission européenne dans sa proposition de refonte de directive « Qualification », démontrant ainsi le rôle tout aussi crucial de votre Cour dans la résolution de certaines des lacunes normatives du régime d'asile européen commun en devenir.

Cet arrêt comble partiellement une lacune majeure en matière de protection des personnes fuyant la violence généralisée, mais nombre de questions demeurent ouvertes. La pratique des instances d'asile européennes vis-à-vis des demandeurs d'asile fuyant des situations de conflit reste très divergente, notamment en ce qui concerne les critères qui permettent de juger la nature et l'intensité des conflits. Nous suivrons avec grand intérêt l'évolution de la jurisprudence à ce sujet et restons disposés, sur la base de notre propre expérience concernant les pays d'origine, à fournir toutes informations utiles afin d'aider la Cour dans son évaluation des risques.

L'approche restrictive pratiquée par de nombreux états à l'égard de demandeurs d'asile fuyant des zones de conflit a pour conséquence un nombre croissant de personnes déboutées dont le renvoi vers le pays d'origine n'est pas possible. Ces personnes se retrouvent pour la plupart dans la précarité et l'illégalité, ce qui engendre des tensions sociales et des critiques envers les gouvernements.

Une autre question qui requiert, à mon sens, une attention particulière concerne l'identification du pays responsable pour l'examen d'une demande d'asile, car les Etats redoublent d'effort en vue de se décharger de leurs responsabilités. En Europe, le règlement dit « Dublin II » établit un mécanisme pour la désignation du pays responsable. Ce mécanisme est basé sur la présomption que les systèmes d'asile des pays participants sont équivalents, une présomption qui ne correspond malheureusement pas à la réalité.

La Cour a déjà clarifié que l'obligation de non-refoulement sous l'angle de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme couvre aussi le refoulement indirect, à savoir le retour vers un pays intermédiaire d'où il existe un risque d'expulsion vers une destination où la personne pourrait encourir un mauvais traitement. Il y a un peu plus de dix ans, la Cour avait déjà souligné que l'application de la Convention de Dublin n'exonère pas les Etats Contractants de leur responsabilité vis-à-vis de l'article 3 de la Convention européenne³. Votre arrêt du 21 janvier 2011 dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*⁴ réitère ce principe fondamental vis-à-vis du règlement « Dublin II » et illustre de manière frappante tout le chemin qu'il reste à parcourir pour réaliser un véritable régime d'asile européen commun respectueux des droits de l'homme.

2. N° 1948/04, 11 janvier 2007.

3. *T.I. c. Royaume-Uni* (déc.), n° 43844/98, CEDH 2000-III.

4. [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011.

Nous observons également que les Etats agissent de plus en plus en dehors de leurs frontières afin d'empêcher la migration irrégulière. Le HCR considère de longue date que les obligations des Etats découlant des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention de 1951, s'appliquent quel que soit le lieu où l'Etat exerce sa juridiction, même de manière extraterritoriale. Nul doute que votre Cour sera amenée à se pencher sur la portée territoriale de ces obligations dans le contexte de la gestion des frontières.

Monsieur le Président, la Cour a aussi abordé un grand nombre de questions qui ne sont pas couvertes par la Convention de 1951, concernant notamment la manière dont les procédures d'asile doivent être menées. Ainsi, le journaliste érythréen Asebeha Gebremedhin s'est adressé à votre Cour⁵ pour éviter l'expulsion vers un pays où il risquait d'être persécuté après que sa demande d'asile a été rejetée à la frontière française. Grâce aux mesures provisoires prises par votre Cour en vertu de l'article 39 de son règlement, il fut admis sur le territoire français et reconnu comme réfugié quelques mois plus tard. Dans cette affaire, le mécanisme de l'article 39 compensa l'absence d'effet suspensif de plein droit du recours dans le cadre de la procédure d'asile accélérée à la frontière. Dans son arrêt relatif à cette affaire, la Cour a jugé qu'une telle lacune procédurale portait atteinte au droit à un recours effectif garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. Ceci est d'autant plus important du fait que de plus en plus de demandes d'asile sont traitées de manière accélérée, souvent aux frontières de l'Europe et concernant des demandeurs d'asile placés en détention.

Je reste, par ailleurs, profondément préoccupé par le fait que les personnes cherchant à entrer en Europe en vue d'y demander une protection internationale soient de plus en plus souvent détenues pour des motifs de contrôle migratoire, sans tenir compte de leur situation spécifique. Les demandeurs d'asile détenus pour cause d'entrée ou de séjour irrégulier disposent de moins de garanties que les personnes mises en examen dans le cadre de procédures pénales, notamment en ce qui concerne le contrôle judiciaire et les conditions de détention. De fait, les garanties établies par la Cour contre la détention illégale et arbitraire et en matière de conditions de détention revêtent une importance capitale pour les personnes relevant du mandat du HCR et qui sont privées de leur liberté⁶. Cependant, il est probable que votre Cour sera appelée à fournir des précisions concernant la détention des demandeurs d'asile visant à prévenir leur entrée irrégulière sur le territoire.

Je ne saurais négliger la situation des personnes qui fuient le danger mais restent à l'intérieur de leur pays d'origine. A la fin de l'année dernière, il y avait encore plus de 2 millions de déplacés internes en Europe et plus de 27 millions dans le monde. Dans le cadre de la collaboration entre agences de l'ONU, le HCR joue déjà un rôle clé dans la protection de ces personnes déplacées à la suite d'un conflit et nous sommes de plus en plus appelés à intervenir dans des cas de déplacements internes résultant de catastrophes naturelles.

Les Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays découlent des instruments relatifs aux droits de l'homme. Cependant, aucun instrument international particulier ne protège les droits de ces personnes, qu'elles aient été déplacées par un conflit ou une catastrophe naturelle. Il est encourageant que l'Union africaine ait récemment adopté la Convention de Kampala pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique. L'Europe ne possède pas d'instrument équivalent mais les déplacés internes sur ce continent bénéficient de la protection de leurs droits fondamentaux à travers la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a été appelée, à plusieurs reprises, à traiter certains droits de ces personnes, notamment le droit au retour, le droit au logement et le droit de propriété. Bien que le nombre de requêtes déposées par des déplacés internes reste

5. *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, n° 25389/05, à paraître dans CEDH 2007-II.

6. *Abdolkhani et Karimnia c. Turquie*, no 30471/08, 22 septembre 2009.

relativement faible⁷, il est susceptible d'augmenter compte tenu du caractère endémique des situations de déplacement interne en Europe et de la frustration grandissante de ces personnes.

Avant de conclure, permettez-moi d'évoquer un autre domaine où persistent des lacunes en matière de protection qui pourraient être comblées, au moins partiellement, grâce à la complémentarité de différents régimes juridiques. Il s'agit de l'apatridie. On ignore souvent que le HCR dispose d'un mandat à l'échelle mondiale pour la prévention et la réduction de l'apatridie et pour la protection des apatrides. Fin 2010, il y avait environ six millions d'apatrides dans le monde dont 600 000 en Europe. Le nombre exact est sans doute plus élevé car ce phénomène n'est souvent pas répertorié. Alors que la Convention de 1951 est largement ratifiée, seuls 65 Etats ont ratifié la Convention de 1954 relative au statut des personnes apatrides et ils ne sont que 37 à avoir ratifié la Convention de 1961 sur la réduction de l'apatridie. Seuls 20 Etats membres du Conseil de l'Europe sont Parties aux deux instruments.

De toute évidence, une personne dépourvue de nationalité court un risque accru de violation de ses droits humains. Votre Cour a déjà eu à traiter de requêtes de personnes apatrides⁸ et a jugé que certains de leurs droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme avaient été violés. A l'avenir, votre Cour pourrait également être appelée à examiner, sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme, la responsabilité de l'Etat pour avoir privé une personne de nationalité ou pour ne pas avoir agi pour résoudre une situation d'apatridie.

Monsieur le Président, il est notoire que cette Cour est le tribunal international le plus sollicité. J'espère cependant que l'accès à la Cour continuera d'être assuré dans la mesure où celle-ci est une référence incontournable sur les questions de principe et fournit une protection à des milliers de personnes vulnérables dont beaucoup relèvent de mon mandat. L'autorité et le prestige de la Cour ont été renforcés tant par son accessibilité que par sa capacité à interpréter et à appliquer la Convention européenne des droits de l'homme comme un « instrument vivant (...) à la lumière des conditions de vie actuelles »⁹.

En conclusion, je souhaiterais dire combien il est positif que la Cour reste ouverte aux vues des autres. Le dialogue avec les juridictions, tant au niveau national qu'europpéen, est un aspect important du travail de mon Bureau. La pratique de votre Cour d'autoriser et même d'inviter des interventions de tierces parties, telles le HCR, lui offre une perspective plus large. Nous apprécions cette opportunité et sommes conscients de la responsabilité qu'elle implique. Le fait que la Cour accorde un poids important aux vues exprimées par le HCR nous encourage dans l'exercice de notre rôle de supervision.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, il y a plus de soixante-dix ans, pendant la Seconde Guerre mondiale, Hannah Arendt publiait « Nous les réfugiés », un texte dans lequel elle développait le concept de « droit d'avoir des droits ». Au cours des cinquante dernières années, la Cour a travaillé sans relâche à la définition et à la défense des droits humains, y compris ceux des réfugiés, déplacés internes et apatrides. Vous avez contribué à faire de ce concept une réalité. Nous vous en sommes profondément reconnaissants.

Je vous remercie pour votre attention.

7. Voir entre autres *Saghinadze et autres c. Géorgie*, n° 18768/05, 27 mai 2010, ou plus récemment *Soltanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 41177/08 et autres, 13 janvier 2011.

8. Voir : <http://www.unhcr.org/45179cbd4.html>.

9. *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie* [GC], nos 46827/99 et 46951/99, § 121, CEDH 2005-I.