



Principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux massif

I. PORTEE DES PRINCIPES DIRECTEURS

1. Les présents Principes directeurs portent sur les questions juridiques et pratiques qui se posent régulièrement lorsque des Etats hôtes et/ou le HCR envisagent l'application de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après: « Convention de 1951 ») dans des situations d'afflux massif – c'est-à-dire lorsque des personnes en quête de protection franchissent une frontière internationale en tel nombre et à un tel rythme que l'examen individuel de leur demande d'asile est impossible.

2. Les Principes directeurs ne traitent pas de la séparation et du traitement ultérieur des combattants, définis aux fins du présent document comme le personnel militaire ou les membres de groupes armés qui prennent part, directement ou indirectement, à un conflit armé international ou non international et qui sont entrés dans un pays qui n'est pas partie au conflit.¹ Par contre, ils exposent les mesures prises concernant les personnes qui ont participé à un conflit armé dans le passé (« anciens combattants ») dans la mesure où celles-ci sont pertinentes dans le contexte de l'exclusion.

II. HISTORIQUE ET CONTEXTE

3. Lors de vastes mouvements de personnes qui fuient des zones touchées par un conflit armé et/ou par des évolutions politiques marquées par des violations graves des droits de l'homme, l'Etat d'accueil est souvent confronté à un afflux mixte. Des combattants et d'autres personnes non éligibles au statut de réfugié peuvent franchir la frontière avec les réfugiés. Le droit international applicable exige des Etats hôtes et

¹ Voir conclusion n° 94 (LIII), 2002, du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

du HCR qu'ils établissent une distinction adéquate et judicieuse entre les réfugiés et les personnes qui n'ont pas besoin ou qui n'ont pas droit à la protection internationale accordée aux réfugiés.²

4. Cette exigence inclut l'application des clauses d'exclusion de l'Article 1F de la Convention de 1951, qui prévoit que les dispositions de cette Convention « ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés; ou
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. »

5. En vertu de la Convention de 1951, la compétence de décider si un requérant relève de l'Article 1F incombe à l'Etat sur le territoire duquel la personne concernée cherche à être reconnue en tant que réfugié. Dans certaines situations, le HCR procède à la détermination du statut de réfugié en vertu de son Statut de 1950 et des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (ECOSOC).³ Lorsqu'il agit ainsi, le HCR doit aussi envisager l'applicabilité des clauses d'exclusion à l'égard de certains individus. Le paragraphe 7(d) du Statut du HCR de 1950 contient des clauses d'exclusion qui sont similaires, encore que non identiques, à celles visées à l'Article 1F de la Convention de 1951. Dans la mesure où l'Article 1F représente une formulation plus récente et plus spécifique de la catégorie de personnes visées au paragraphe 7(d) du Statut du HCR, les termes de l'Article 1F sont considérés comme faisant autorité et ayant rang de priorité. Les fonctionnaires chargés de statuer sur des cas d'exclusion doivent donc être guidés par le langage utilisé dans l'Article 1F.⁴

6. Dans les situations d'afflux massif faisant intervenir des flux mixtes, l'Article 1F de la Convention de 1951 doit être appliqué afin de préserver l'intégrité de l'institution de l'asile. L'exclusion en vertu de cette disposition peut aussi contribuer à maintenir le caractère humanitaire et civil des camps et des zones d'installation de réfugiés.⁵ La non-application des clauses d'exclusion dans de telles situations peut

² Voir conclusion n° 85 (XLIX), 1998, du Comité exécutif sur la protection internationale, paragraphe (y).

³ Tel peut notamment être le cas dans les Etats qui ne sont pas encore parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, ou si l'Etat hôte est partie à la Convention de 1951/au Protocole de 1967 mais n'a pas encore établi de procédures de détermination du statut de réfugié ou ne veut pas mettre en oeuvre de telles procédures.

⁴ Voir « Principes directeurs du HCR sur la protection internationale: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003 (ci-après « Principes directeurs sur l'exclusion »), paragraphe 7, et la « Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion » qui l'accompagne (ci-après « Note d'information sur l'exclusion »), paragraphes 18–20. Voir aussi paragraphes 13 et 41 ci-dessous.

⁵ Pour un aperçu des actions visant à assurer le caractère civil et humanitaire de l'asile, voir respectivement les propositions du HCR pour une « échelle d'options » et son opérationnalisation dans les Notes d'information du Haut Commissaire du 14 janvier 1999, EC/49/SC/INF.2, et du 27 juin 2000, EC/50/SC/INF.4. Voir aussi la Conclusion n° 48

avoir de graves répercussions pour les réfugiés car elle peut signifier que ceux-ci restent sous le contrôle de personnes qui devraient être exclues et/ou à cause desquelles le groupe tout entier est collectivement considéré comme ne méritant pas la protection et l'assistance internationale accordées aux réfugiés. Toutefois, dans la pratique, l'application des clauses d'exclusion dans une situation d'afflux massif pose des problèmes considérables.

7. Les situations d'afflux massif se produisent souvent dans un environnement caractérisé par des tensions. Au début d'une situation d'urgence de grande ampleur, toutes les ressources disponibles sont nécessaires pour répondre aux besoins immédiats de protection et d'assistance des personnes qui traversent la frontière et faire face aux problèmes de sécurité les plus pressants. Normalement, le déclenchement des procédures d'exclusion n'est pas possible tant qu'un certain degré de stabilité n'a pas été atteint et que les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes concernées n'ont pas été prises. En outre, la bonne application de l'Article 1F de la Convention de 1951 nécessite des procédures qui permettent aux personnes chargées de prendre la décision de procéder à un examen approfondi de chaque cas individuel, avec tout le respect nécessaire des normes et des garanties de procédure, ce qui en retour requiert une préparation et des ressources appropriées.⁶ En conséquence, l'application des clauses d'exclusion ne fait normalement pas partie de la réponse d'urgence immédiate dans les situations d'afflux massif.

8. Toutefois, la préparation et la planification des procédures d'exclusion et des mesures connexes doivent commencer tôt, et un certain nombre de mesures peuvent être prises dès les premiers stades d'un afflux massif, pour faciliter la conduite des procédures d'exclusion dès que possible. Ces mesures et d'autres questions opérationnelles sont exposées dans la Partie V des présents Principes directeurs, qui est précédée par une discussion de la détermination du statut de réfugié dans le contexte d'un afflux massif (Partie III) et par les aspects juridiques liés à l'application des clauses d'exclusion dans de telles situations (Partie IV).

III. DETERMINATION DU STATUT DE REFUGIE DANS DES SITUATIONS D'AFFLUX MASSIF

A. Détermination collective du statut de réfugié

9. Lors d'un afflux massif, la détermination individuelle du statut de réfugié n'est généralement pas possible pour des raisons pratiques, tandis que la nécessité de fournir une protection et une assistance est souvent extrêmement urgente. Dans de telles situations, de nombreux Etats ainsi que le HCR ont appliqué la reconnaissance collective du statut de réfugié sur une base *prima facie* (à première vue). En vertu de cette procédure, chaque membre d'un groupe déterminé est présumé éligible au statut de réfugié. Cette présomption repose sur des informations objectives relatives aux

(XXXVIII), 1997, du Comité exécutif sur les attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés; et la Conclusion n° 94 (LIII), 2002, du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

⁶ Les principes et les normes qui régissent l'application de l'Article 1F de la Convention de 1951 sont définis dans les Principes directeurs du HCR sur l'exclusion et la Note d'information qui l'accompagne, voir note 4 ci-dessus.

circonstances qui ont provoqué leur fuite.⁷ La reconnaissance *prima facie* est appropriée lorsqu'il y a des raisons de considérer que la grande majorité des membres du groupe remplit les critères d'éligibilité énoncés dans la définition du réfugié applicable.⁸

10. La présomption de statut de réfugié ne s'applique pas aux combattants actifs. Les activités armées ou militaires sont, de par leur nature même, incompatibles avec le caractère civil de l'asile.⁹ Par conséquent, les personnes qui continuent de participer activement à un conflit armé – international ou non international – ne sont pas éligibles à la protection et à l'assistance accordées aux réfugiés.¹⁰ Les personnes qui ont pris part à des activités armées ou militaires mais qui ont renoncé à ces activités (c'est-à-dire les anciens combattants) doivent aussi être exclues de la reconnaissance *prima facie*, mais elles peuvent demander l'asile et peuvent avoir accès aux procédures d'asile dans certaines conditions, thème qui sera discuté au paragraphe 15 ci-dessous.

11. Les Etats doivent instaurer un cadre juridique clair pour permettre la reconnaissance collective du statut de réfugié car un tel cadre est garant de certitude et de cohérence. Dans un certain nombre de pays, la reconnaissance *prima facie* d'un groupe de réfugiés se fait par la publication d'une déclaration ministérielle ou un décret d'application en vertu desquels les personnes qui appartiennent à une catégorie déterminée, généralement définie par sa nationalité et le moment d'arrivée dans le pays hôte, sont considérées comme étant des réfugiés. Parfois, le processus aboutissant à une reconnaissance *prima facie* des membres d'un groupe particulier nécessite que chaque personne doive se présenter devant une instance désignée et

⁷ Voir aussi HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, Genève 1979, réédité en 1992 (ci-après appelé le « Guide »), paragraphe 44.

⁸ Il peut s'agir de l'Article 1 de la Convention de 1951; de l'Article I(1) ou (2) de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 (ci-après: « la Convention de l'OUA de 1969 »); ou une définition du réfugié contenue dans la législation nationale. Lorsque le HCR détermine le statut de réfugié (voir paragraphe 5 ci-dessus et paragraphes 13 et 41 ci-dessous), le Haut Commissariat applique la définition du réfugié énoncée dans son Statut de 1950, qui est quasiment identique à celle de la Convention de 1951, ou la définition élargie du réfugié en vertu de son mandat de protection internationale, qui repose sur le Statut de 1950 et des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (ECOSOC) et qui comprend les personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine ou de résidence habituelle et qui ne peuvent y retourner en raison de menaces graves et indiscriminées contre leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté résultant d'une situation de violence généralisée ou d'événements troublant gravement l'ordre public.

⁹ Voir par exemple la Conclusion n° 48 (XXXVIII), 1997, du Comité exécutif sur les attaques militaires et armées contre des camps et des zones d'installation de réfugiés, paragraphe 4(a); et la Conclusion n° 94 (LIII), 2002, du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

¹⁰ Conformément aux dispositions pertinentes du droit de la neutralité et du droit international humanitaire, les combattants qui pénètrent sur le territoire d'un Etat neutre doivent être désarmés par ce dernier, séparés de la population réfugiée et internés dans un lieu sûr, le plus loin possible du théâtre du conflit. Ces dispositions, qui officiellement ne sont applicables que dans le contexte d'un conflit armé international, s'appliquent aussi par analogie aux Etats neutres concernant un conflit armé non international se déroulant dans un autre Etat.

subisse un entretien afin d'établir si elle remplit les critères qui définissent le groupe comme étant des réfugiés.

12. En fonction de la procédure en vigueur, la reconnaissance du statut de réfugié prend effet avec la publication officielle de la déclaration ou du décret du gouvernement hôte, ou avec la reconnaissance par les autorités de ce que la personne concernée appartient bien au groupe en question. La reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié ne nécessite pas de « confirmation » ultérieure, même si la détermination individuelle de l'éligibilité devient possible à un stade ultérieur. Elle reste valide et il ne peut y être mis fin que s'il est établi, conformément aux normes applicables et aux procédures appropriées, que les circonstances justifient la cessation,¹¹ l'annulation¹² ou la révocation.¹³

13. C'est aux autorités de l'Etat hôte qu'incombe la responsabilité première de déterminer le statut de réfugié. Le rôle du HCR consiste normalement à fournir une assistance sous forme de formation, d'appui technique, de conseils juridiques ou d'orientations aux autorités d'accueil, conformément à son mandat de protection internationale et à la responsabilité de surveillance de l'Organisation visée au paragraphe 8 de son Statut de 1950 et/ou à l'Article 35 de la Convention de 1951. Lorsque le HCR procède à la détermination du statut de réfugié pour le compte du gouvernement, les questions de procédure peuvent incomber au HCR bien que le gouvernement d'accueil reste responsable des obligations qui sont les siennes en vertu de la Convention de 1951/du Protocole de 1967 et/ou d'un instrument régional pertinent. Lorsque l'Etat hôte n'annonce pas officiellement le statut des personnes qui arrivent dans le cadre d'un afflux massif ou lorsque la reconnaissance par l'Etat hôte est retardée, le HCR peut reconnaître le groupe sur une base *prima facie* en tant que réfugiés relevant de son mandat, une fois que l'Organisation a établi pour elle-même que la situation objective dans le pays d'origine justifiait une telle décision.¹⁴

14. Si les conditions de la reconnaissance *prima facie* sont remplies, la meilleure pratique consisterait à ce que l'Etat d'accueil et/ou le HCR émette sans trop tarder une promulgation officielle ou une déclaration publique à cet effet. La promulgation ou la déclaration doit clairement définir les bénéficiaires de la reconnaissance *prima facie* et préciser les critères du réfugié qui sont considérés comme ayant été satisfaits.¹⁵ Le cas échéant, la promulgation ou la déclaration doit aussi spécifier que la reconnaissance *prima facie* n'inclut pas les combattants actifs ou les anciens combattants.

¹¹ Concernant le critère de la cessation du statut de réfugié, voir « Principes directeurs sur la protection internationale: Cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'Article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés, HCR/GIP/03/03, 10 février 2003; UNHCR, "The Cessation Clauses: Guidelines on their Application", 26 avril 1999; HCR, « Note sur les clauses de cessation », 30 mai 1997; HCR, « Document de travail sur l'application des clauses de cessation (changement de circonstances) dans la Convention de 1951, 20 décembre 1991.

¹² Les normes applicables à l'annulation du statut de réfugié sont énoncées dans le document du HCR, « Note sur l'annulation du statut de réfugié », 22 novembre 2004 (ci-après « Note sur l'annulation »). Voir aussi paragraphe 16 (i) ci-dessous.

¹³ Voir paragraphe 16 (ii) ci-dessous.

¹⁴ Voir aussi paragraphe 5 ci-dessus.

¹⁵ Voir aussi note 8 ci-dessus.

B. Pertinence de la détermination individuelle du statut de réfugié dans les situations d'afflux massif

15. La détermination individuelle du statut de réfugié est généralement une exception dans les situations d'afflux massif. Toutefois, les procédures en vertu desquelles le fond de la demande d'une personne est étudié à la lumière des circonstances individuelles de son cas sont appropriées pour les demandes d'asile présentées par d'anciens combattants – c'est-à-dire des personnes qui ont participé à des hostilités dans le passé mais qui ont authentiquement et de façon permanente renoncé à leurs activités militaires. De telles personnes auront été exclues de la reconnaissance *prima facie* mais peuvent solliciter la détermination de leur statut de réfugié à titre individuel. Elles peuvent avoir accès aux procédures d'asile une fois qu'il a été établi dans un délai raisonnable qu'elles ont renoncé authentiquement et de façon permanente à leurs activités militaires. Les demandes d'asile d'anciens combattants qui ont été admis à la procédure d'asile doivent être examinées dans le cadre de procédures individuelles du statut de réfugié, qui doivent prévoir un examen approfondi des critères d'inclusion ainsi que des éléments relatifs à l'application possible de l'Article 1F de la Convention de 1951.¹⁶

IV. EXCLUSION DANS LES SITUATIONS D'AFFLUX MASSIF – ASPECTS JURIDIQUES

A. Application de l'exclusion dans les situations d'afflux massif

16. Dans le contexte d'un afflux massif, l'exclusion sur la base de l'Article 1F de la Convention de 1951 peut être mise en œuvre de la manière suivante:

- **Annulation** du statut de réfugié, si des informations apparaissent, indiquant qu'une personne qui a reçu le statut de réfugié aurait relevé de l'Article 1F au moment de la reconnaissance initiale, à condition que tous les autres critères nécessaires à l'invalidation de la détermination soient remplis. Cette disposition s'applique, que la reconnaissance ait été faite sur une base *prima facie* ou à la suite d'un examen individuel du fond de la demande.¹⁷
- **Révocation** du statut de réfugié, si une personne qui a été reconnue à juste titre comme un réfugié (y compris sur une base *prima facie*) s'engage dans des actions relevant de l'Article 1F(a) et 1F(c) de la Convention de 1951 après la reconnaissance.¹⁸

¹⁶ Voir Conclusion n° 94 (LIII), 2002, du Comité exécutif sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, paragraphe (c)(vii).

¹⁷ La législation applicable peut toutefois imposer certaines restrictions à la réouverture d'une décision de reconnaissance qui est devenue finale, c'est-à-dire qui ne peut plus faire l'objet d'un recours ou d'une révision. Par exemple, la réouverture de telles décisions peut n'être permise que pour certaines raisons, ou peut être soumise à des limites temporelles. Concernant les normes et les principes juridiques applicables à l'annulation d'un statut de réfugié accordé par un Etat en vertu de la Convention de 1951, voir UNHCR, Note sur l'annulation, note 12 ci-dessus, paragraphes 10–11.

¹⁸ Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 11 et 17.

- **Exclusion** de la protection internationale des réfugiés au stade initial de l'éligibilité lorsqu'il apparaît que l'Article 1F est applicable à une personne qui n'est pas incluse dans la reconnaissance collective mais qui doit faire l'objet d'une détermination individuelle du statut de réfugié.¹⁹

B. Normes d'exclusion dans les situations d'afflux massif

17. Les normes d'application de l'Article 1F de la Convention de 1951, telles qu'elles sont définies dans les Principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion et la Note d'information qui les accompagne,²⁰ s'appliquent entièrement à la fois aux types de conduite qui peuvent faire relever une personne d'une clause d'exclusion et aux questions de procédure. Dans le contexte d'un afflux massif, certains aspects de procédure nécessitent une attention particulière.

a) Evaluation individualisée – responsabilité individuelle

18. Dans tous les cas, la détermination du fait qu'une personne mérite ou non la protection internationale accordée aux réfugiés nécessite une évaluation individualisée – les clauses d'exclusion ne doivent jamais être appliquées collectivement.²¹ De plus, pour que l'exclusion soit justifiée, il faut que la responsabilité individuelle en relation avec un crime visé à l'Article 1F ait été établie, y compris lorsque les procédures d'exclusion concernent des anciens combattants ou des membres de certains groupes ou organisations.²²

19. Concernant les anciens combattants en particulier, il convient de souligner que le fait d'avoir pris part à un conflit armé ne constitue pas en soi un motif d'exclusion, pas plus qu'il n'établit en tant que tel une présomption de responsabilité individuelle pour des actes qui relèvent d'une clause d'exclusion, bien qu'une évaluation de la conduite du requérant pendant le conflit armé soit requise.²³ De même, la simple appartenance à un groupe ou à une organisation ayant pris part à des crimes violents ne représente pas nécessairement une base suffisante pour établir une présomption de responsabilité individuelle pour des actes passibles d'exclusion.²⁴

20. Il convient aussi de souligner que l'identification de certaines personnes comme potentiellement passibles d'exclusion, sur la base d'un examen préliminaire tel que décrit aux paragraphes 54–55 ci-dessous; leur séparation du groupe des réfugiés; ou, le cas échéant, leur détention²⁵ n'établissent pas en soi une présomption de responsabilité individuelle pour des actes qui relèvent de l'Article 1F de la Convention de 1951.

¹⁹ Dans les situations d'afflux massif, cette disposition s'applique essentiellement aux anciens combattants qui ont été autorisés à avoir accès aux procédures d'asile à la suite d'une détermination de leur statut en tant que civils, comme il est exposé au paragraphe 15 ci-dessus.

²⁰ Voir note 4 ci-dessus.

²¹ Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 96.

²² Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 18–23; HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 50–75.

²³ Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 63.

²⁴ Ibid., paragraphe 59.

²⁵ Voir paragraphes 56–58 ci-dessous.

21. Toutefois, dans certaines conditions, une présomption réfutable de responsabilité individuelle pour des actes relevant d'une clause d'exclusion peut exister pour des membres de groupes ou d'organisations particulièrement violents. Une telle présomption nécessite des informations claires et crédibles sur le pays d'origine, qui établissent un lien entre les membres de ces groupes et les actes passibles d'exclusion durant la période considérée.²⁶

b) Considérations relatives à l'inclusion et aspects relatifs à l'exclusion

22. En principe, l'examen de l'applicabilité de l'Article 1F de la Convention de 1951 requiert une approche globale, qui prend en considération les aspects relatifs tant à l'inclusion qu'à l'exclusion.²⁷ Ce principe s'applique aussi dans les situations d'afflux massif. Lorsque l'application d'une clause d'exclusion est envisagée dans le cadre de l'annulation du statut de réfugié accordé sur une base *prima facie*, une détermination séparée de l'inclusion n'est normalement pas nécessaire, bien que les aspects relatifs à l'inclusion doivent être considérés pour déterminer les conséquences de l'exclusion pour la personne concernée. Lorsque la révocation est envisagée, la procédure doit essentiellement s'attacher à déterminer si la conduite de l'intéressé le ferait relever de l'Article 1F(a) ou 1F(c) de la Convention de 1951. Concernant les anciens combattants, les éléments relatifs à l'inclusion et à l'exclusion devront être considérés dans le cadre de la procédure individuelle de détermination du statut de réfugié.

c) Équité de la procédure

23. En vertu de l'équité de la procédure, des procédures doivent être mises en place pour permettre l'examen approfondi de chaque cas individuel et offrir des garanties procédurales appropriées aux personnes concernées, en particulier un entretien/une audition au cours duquel la personne concernée peut être introduite au fond de l'affaire, des motifs écrits pour la décision d'exclusion et la possibilité de faire réviser la décision de première instance par un décideur ou un comité d'éligibilité différent.²⁸

24. L'équité de la procédure exige aussi que les personnes qui sont soumises à une détermination du statut de réfugié, ou à une révision de leur statut de réfugié, reçoivent des informations sur la nature et le but de la procédure.²⁹ Les autorités d'accueil et/ou le HCR doivent informer les personnes concernées que la procédure a pour objet d'examiner si elles répondent aux critères de la protection internationale des réfugiés ainsi que de leur devoir de coopérer à l'établissement des faits qui sont essentiels pour leur cas avec l'instance chargée de statuer.

²⁶ Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 19; Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 58 et 60–62.

²⁷ Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 99–100.

²⁸ Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 31; HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 98.

²⁹ Voir HCR, Procédures d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces), EC/GC/01/12, 31 mai 2001, paragraphe 50(g); voir aussi HCR, Note sur l'annulation, note 12 ci-dessus, paragraphe 43.

25. Il n'est pas nécessaire que des explications détaillées sur l'Article 1F de la Convention de 1951 soient fournies dès le début de la procédure. Toutefois, avant de prendre la décision d'appliquer une clause d'exclusion à un cas individuel, les autorités d'accueil et/ou le HCR doivent donner à la personne concernée la possibilité d'examiner et de commenter les preuves sur lesquelles l'exclusion peut être décidée.³⁰ La notification de l'intention d'annuler ou de révoquer le statut de réfugié doit être donnée suffisamment tôt pour permettre la préparation de l'entretien/l'audition.³¹

d) Charge et niveau de la preuve – question de la non-coopération

26. La charge de la preuve en matière d'exclusion incombe à l'Etat hôte ou au HCR, bien que dans les circonstances où une présomption de responsabilité individuelle est justifiée, la charge de la preuve soit renversée et que la personne concernée doive réfuter la présomption.³² Le niveau de la preuve requis pour l'exclusion est celui des « raisons sérieuses » de penser que la personne considérée a commis des actes relevant de l'Article 1F de la Convention de 1951.

27. Dans les situations d'afflux massif, l'exclusion est souvent examinée dans le contexte de procédures d'annulation.³³ La responsabilité de montrer que le statut de réfugié doit être annulé incombe normalement à l'instance chargée de revoir la décision initiale.³⁴ Ainsi, pour que l'annulation soit justifiée pour des motifs d'exclusion, les autorités d'accueil et/ou le HCR doivent établir l'existence de raisons sérieuses de penser que la personne concernée a commis des actes qui relèvent de l'Article 1F de la Convention de 1951 avant sa reconnaissance en tant que réfugié (*prima facie* ou à l'issue d'un examen individuel du fond de sa demande). En d'autres termes, c'est au décideur qu'il appartient d'établir les faits étayant une décision d'annuler un statut de réfugié pour des motifs d'exclusion.

28. Des difficultés peuvent surgir si la personne dont le statut de réfugié est en cours de révision ne coopère pas avec le décideur, par exemple si elle refuse de fournir des informations sur les aspects de sa demande relatifs à l'exclusion ou si ses déclarations sur ces questions ne peuvent être considérées comme crédibles.³⁵ L'absence de coopération d'un réfugié dans de telles circonstances doit être évaluée à la lumière des informations disponibles.

³⁰ Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 31; HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 98.

³¹ Voir HCR, Note sur l'annulation, note 12 ci-dessus, paragraphe 43 (v). Il convient de faire la distinction entre cet entretien/audition, au cours duquel la personne concernée doit pouvoir présenter les éléments pertinents, et les entretiens que l'Etat hôte et/ou le HCR peuvent être amenés à conduire à un stade précoce de la procédure afin d'établir les faits matériels de l'affaire. Voir aussi paragraphe 55 ci-dessous.

³² Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 105–106.

³³ Concernant les questions relatives à la non-coopération et/ou aux problèmes de crédibilité, des considérations similaires s'appliqueraient aux procédures pouvant conduire à la révocation du statut de réfugié sur la base de l'Article 1F(a) ou 1F(c) de la Convention de 1951.

³⁴ Voir HCR, Note sur l'annulation, note 12 ci-dessus, paragraphe 34.

³⁵ La crédibilité générale est établie lorsque le demandeur a présenté une demande qui est cohérente et plausible, qui d'une manière générale ne contredit pas les faits connus, et qui peut donc globalement être crue. Voir HCR, « Note on Burden and Standard of Proof », 16 décembre 1998, paragraphe 11.

29. La non-coopération ou le manque de crédibilité des déclarations d'une personne ne doit pas fonder en soi une conclusion de responsabilité individuelle pour des actes passibles d'exclusion.³⁶ La décision d'appliquer l'Article 1F de la Convention de 1951 dans de telles circonstances, et donc d'annuler le statut de réfugié pour des raisons d'exclusion, n'est justifiée que s'il existe des preuves suffisantes, autres que les déclarations de la personne concernée, qui permettent de satisfaire au critère des « raisons sérieuses »,³⁷ ou s'il existe une présomption de responsabilité individuelle pour conduite passible d'exclusion et que le requérant n'arrive pas à la réfuter bien qu'il en ait eu la possibilité.³⁸

30. Si les preuves disponibles n'atteignent pas le seuil nécessaire pour l'exclusion, l'annulation du statut de réfugié peut néanmoins être justifiée dans les cas où la non-coopération et/ou le manque de crédibilité auraient justifié un rejet (non-inclusion) s'il s'était produit lors de l'examen de la requête au moment de la reconnaissance initiale. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, dans les procédures de détermination du statut de réfugié, le demandeur d'asile doit coopérer en fournissant un compte rendu véridique des faits, afin qu'une décision adéquate puisse être prise en s'appuyant sur ces faits,³⁹ tandis que la personne chargée de prendre la décision doit établir les faits pertinents et rassembler les preuves nécessaires.⁴⁰ Il convient aussi de souligner qu'en elles-mêmes, des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et qu'il incombe à l'examineur d'évaluer de telles déclarations à la lumière des différentes circonstances du cas.⁴¹

31. Pour que l'annulation au motif que la requête d'une personne aurait été rejetée sur la base d'une conclusion générale de crédibilité négative et/ou parce que son absence de coopération fait qu'il est impossible d'établir les faits nécessaires pour statuer sur la demande soit justifiée, la personne chargée de prendre la décision doit s'assurer que la personne concernée a bien reçu les informations requises sur la procédure⁴² et sur son obligation de coopérer, et doit aussi déterminer si les problèmes de crédibilité et/ou de non-coopération sont dus à la peur, à un traumatisme, à un malentendu, etc. Le décideur doit aussi s'assurer que la personne concernée a bien eu la possibilité d'expliquer les incohérences qui nuisent à la crédibilité de ses déclarations, et qu'elle ne dispose d'aucun autre moyen pour se procurer les informations dont elle a besoin pour statuer sur la demande.

³⁶ HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 111.

³⁷ Par exemple, informations sur le pays d'origine provenant de sources fiables, suffisamment détaillées et spécifiques; déclarations crédibles et fiables d'autres personnes; documents ou toute autre information à la fois fiables et pertinents (p. ex. actes d'accusation, condamnations, demandes d'extradition, etc.).

³⁸ Voir aussi paragraphes 18–21 ci-dessus.

³⁹ Voir HCR, « Interprétation de l'Article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », avril 2001.

⁴⁰ Voir Guide du HCR, note 7 ci-dessus, paragraphe 196.

⁴¹ Ibid., paragraphe 199.

⁴² Des malentendus concernant la nature et le but de telles procédures peuvent aboutir à la non-coopération ou réciproquement amener les personnes concernées à faire de fausses déclarations quant à leurs antécédents ou à leurs activités, y compris en s'impliquant à tort dans des actions passibles d'exclusion, parce qu'elles croient à tort que leur position en serait renforcée.

32. De plus, lors d'une procédure d'annulation pour des raisons relatives à l'exclusion, il se peut qu'il apparaisse des informations montrant de la personne concernée n'était pas éligible à la reconnaissance *prima facie* pour des raisons autres que l'Article 1F. L'annulation peut par exemple être justifiée si l'intéressé a obtenu le statut de réfugié par des moyens frauduleux, c'est-à-dire par de fausses déclarations ou des dissimulations quant aux critères d'inclusion dans le groupe considéré comme répondant à la définition du réfugié applicable.⁴³ La procédure d'annulation ayant pour but de déterminer si la décision initiale a été prise correctement, les critères d'éligibilité pertinents sont ceux qui ont été utilisés à l'époque. Il serait inapproprié d'appliquer une définition différente du réfugié ou d'ajouter des critères supplémentaires au stade de la révision.

33. Quelles que soient les raisons de l'annulation, la personne concernée doit avoir la possibilité d'exercer un recours contre la décision d'annuler son statut de réfugié.⁴⁴

C. Conséquences de l'exclusion

34. Le fait qu'une détermination de l'applicabilité de l'Article 1F devienne finale signifie que la personne concernée n'est pas éligible au statut de réfugié et ne peut bénéficier de la protection internationale en vertu de la Convention de 1951.⁴⁵ Une personne exclue n'a pas non plus droit à la protection internationale des réfugiés ni à l'assistance en vertu du mandat de protection internationale du HCR. Toutefois, même si elle n'est pas en mesure de bénéficier de la protection internationale accordée aux réfugiés, une personne exclue a toujours le droit d'être traitée de manière compatible avec le droit international, et en particulier avec les obligations applicables en matière de droits de l'homme.⁴⁶ Ce principe s'applique aussi dans le contexte d'un afflux massif.

35. Les personnes qui ont été logées dans des camps ou des zones d'installation gérés par le HCR avant qu'il ait été établi qu'elles relevaient de l'Article 1F, n'ont plus le droit d'y rester. Elles peuvent cependant refuser de partir. Si les autorités d'accueil devraient en principe expulser les personnes exclues des camps ou des

⁴³ Par exemple nationalité; période de départ du pays d'origine; fait d'être un civil. Pour des informations plus détaillées sur les motifs pouvant entraîner l'annulation du statut de réfugié, voir HCR, Note sur l'annulation, note 12 ci-dessus, paragraphes 15–29.

⁴⁴ Ibid., paragraphe 43 (vi). La possibilité d'interjeter appel d'une décision de rejet doit aussi exister dans tous les cas où une demande d'asile est rejetée en première instance. Voir HCR, Procédures d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces), note 29 ci-dessus, paragraphes 41–43.

⁴⁵ Le demandeur du statut de réfugié devrait être autorisé à rester dans le pays hôte pendant toute la durée de la procédure, y compris tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas à la suite d'un recours. Voir Conclusion n° 8 (XXVIII), 1977, du Comité exécutif sur la détermination du statut de réfugié, paragraphe (e)(viii). Lorsque l'annulation ou la révocation est envisagée, le statut de réfugié reste en vigueur jusqu'à ce qu'une décision d'annuler ou de révoquer ce statut ne puisse plus faire l'objet d'un appel ou d'un recours.

⁴⁶ Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 8–9, et HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 21–22 et Annexe A.

zones d'installation, leur séparation d'avec les réfugiés peut entraîner des risques pour la sécurité des réfugiés et/ou des personnes qui les assistent.⁴⁷

36. L'application de l'Article 1F à une personne ne porte pas atteinte au statut de réfugié des membres de sa famille, pas plus qu'elle n'a d'incidence sur les obligations de protection internationale du HCR envers ces personnes. Une personne exclue ne peut cependant pas invoquer le principe de l'unité familiale pour s'assurer une protection ou une assistance en tant que réfugié.⁴⁸ Cela signifie que l'application d'une clause d'exclusion à un membre de la famille – souvent l'homme chef de famille – peut conduire à une situation dans laquelle les autres membres de la famille se trouvent confrontés à des décisions difficiles. Ils devront décider soit de rester dans le camp ou la zone d'installation des réfugiés sans leur parent exclu, soit de résider avec lui ailleurs, même si cette formule aboutit à une diminution ou une absence d'assistance et à des possibilités de protection restreintes.

37. Si la réinstallation dans un autre pays est possible pour les membres de la famille qui sont des réfugiés, ceux-ci devront normalement partir sans leur parent exclu. Si les autorités du pays hôte ordonnent l'expulsion du territoire de la personne exclue, les membres de sa famille devront décider s'ils souhaitent accompagner leur parent dans un autre pays, qui peut être le pays d'origine. Dans de telles situations, le HCR n'est normalement pas en mesure d'intervenir au titre de l'unité familiale au nom des membres de la famille qui sont des réfugiés, afin d'obtenir la permission que la personne exclue reste sur le territoire du pays d'accueil. Il est toutefois essentiel que les personnes concernées reçoivent une orientation appropriée sur les possibilités qui leur sont offertes, afin qu'elles puissent prendre leur décision en connaissance de cause.

D. Exclusion et poursuites pénales

38. Si l'Etat hôte est compétent pour les actes qui ont donné lieu à l'exclusion, il peut lancer une procédure pénale dans son système judiciaire national. Le droit international dispose que les auteurs de certains crimes passibles d'exclusion doivent être soit poursuivis soit extradés. Toutefois, dans la pratique, le système judiciaire de l'Etat d'accueil peut ne pas disposer de la capacité nécessaire pour ouvrir une procédure pénale, et une extradition peut ne pas être possible s'il n'existe pas de cadre juridique permettant des relations d'extradition entre les pays concernés, si aucune demande d'extradition n'a été soumise, ou s'il existe d'autres obstacles juridiques, y compris en vertu du droit international applicable. Le transfert à une juridiction pénale internationale risque de n'être possible que pour un petit nombre de cas. Les accords de coopération entre les autorités d'accueil et d'autres Etats prêts à les aider à mener des poursuites pénales, ou le cas échéant avec les cours ou les tribunaux internationaux, peuvent contribuer à ce que les auteurs de crimes graves soient traduits en justice.

39. Une mise en accusation par un tribunal pénal international serait normalement considérée comme suffisante pour satisfaire au seuil des « raisons sérieuses » requis

⁴⁷ Voir aussi paragraphes 73–78 ci-dessous.

⁴⁸ Voir HCR, Principes directeurs sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 29, et HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 94–95.

par l'Article 1F de la Convention de 1951.⁴⁹ Si la personne concernée est ensuite acquittée par le tribunal international, cela ne signifie pas automatiquement qu'elle ne relève pas d'une clause d'exclusion. Dans de tels cas, l'Etat hôte et/ou le HCR doivent procéder à une détermination complète de statut de réfugié et examiner, à la lumière des critères pertinents du droit international des réfugiés, s'il existe ou non des raisons sérieuses de penser que la personne concernée a commis un crime qui relève de l'Article 1F. Si la personne concernée a déjà été exclue, il faudrait alors rouvrir la procédure d'asile. Si un recours est en instance devant la juridiction internationale qui a prononcé l'acquittement, la détermination du statut de réfugié de la personne en question doit être faite après que la décision d'appel aura été prise. Les facteurs à prendre en compte pour déterminer l'éligibilité à la protection internationale des réfugiés dans de tels cas incluent les raisons de l'acquittement, ainsi que les éléments de preuve considérés par le tribunal ou la cour.

V. EXCLUSION DANS LES SITUATIONS D'AFFLUX MASSIF – QUESTIONS OPERATIONNELLES

A. Cadre opérationnel

a) Responsabilité de la détermination de l'application d'une clause d'exclusion

40. Comme nous l'avons noté au paragraphe 13 ci-dessus, la responsabilité première de la détermination du statut de réfugié – y compris la considération des clauses d'exclusion, et le cas échéant l'annulation ou la révocation de ce statut – incombe aux autorités de l'Etat hôte. Le HCR fournit généralement une assistance et des conseils dans ces domaines. L'Organisation doit aussi aider si besoin les autorités d'accueil à obtenir le soutien de la communauté internationale.

41. Le HCR doit examiner l'applicabilité de l'exclusion fondée sur les critères de l'Article 1F dans les situations suivantes: (i) lorsque l'Organisation détermine l'éligibilité au statut de réfugié d'anciens combattants; (ii) dans le contexte des procédures d'annulation ou de révocation, si des considérations d'exclusion apparaissent pour des personnes que le HCR a auparavant reconnues en tant que réfugiés relevant de son mandat de protection internationale, que ce soit sur une base *prima facie* ou à la suite d'une évaluation individuelle du fond de leur demande.⁵⁰

b) Coopération entre l'Etat hôte et le HCR

42. La mise en œuvre de procédures d'exclusion et des mesures connexes nécessite une coopération étroite entre les autorités d'accueil et le HCR, notamment en vue de problèmes de sécurité potentiels pouvant nécessiter la séparation et/ou la détention des personnes concernées. L'Etat hôte doit reconnaître ses responsabilités,

⁴⁹ Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphe 107. Dans de tels cas, l'exclusion peut exceptionnellement être examinée sans référence particulière aux questions d'inclusion (*ibid.*, paragraphe 100).

⁵⁰ Voir paragraphe 5 ci-dessus.

tandis qu'il incombe au HCR de fournir des orientations aux autorités et de les aider à déterminer quelles sont les procédures et les mesures à exécuter.

43. Chaque fois que le HCR met en œuvre des procédures d'exclusion et/ou des mesures connexes conjointement avec les autorités d'accueil ou pour leur compte, il est important qu'il agisse sur la base d'une compréhension claire de la nature et du but de ces procédures et/ou mesures, ainsi que des rôles et des responsabilités de chacun. Dans de telles situations, l'Etat hôte et le HCR doivent élaborer un accord officiel qui précise ces points.

44. Un tel accord doit notamment exposer les aspects suivants:

- les étapes du processus;
- les autorités impliquées aux divers stades et leurs rôles et responsabilités, y compris concernant la sécurité des réfugiés et celle du personnel du HCR et des partenaires d'exécution en tout temps;
- les critères à appliquer dans un exercice préliminaire visant à identifier les personnes susceptibles de relever, le cas échéant, de l'Article 1F;
- la procédure permettant de parvenir à une décision; qui est responsable de la prise de décision; et les procédures à suivre si les autorités d'accueil ne sont pas d'accord avec l'évaluation du HCR;
- les modalités de communication des informations entre le HCR et les autorités d'accueil, y compris les dispositions relatives à la confidentialité.

c) Communication d'informations et confidentialité

45. Avant la mise en œuvre des procédures définies conjointement par le HCR et l'Etat hôte, le réfugié ou le demandeur d'asile concerné doit être informé, par la partie qui met en œuvre la procédure, de toute communication d'informations personnelles qui est permise, ou requise, en vertu de l'accord de coopération.

46. L'accord doit clairement préciser quelles informations personnelles peuvent être partagées entre le HCR et l'Etat hôte et à quelle fin, et doit limiter le partage de ces informations à celles qui sont légitimes et nécessaires pour que les deux parties puissent s'acquitter de leurs responsabilités respectives. Des garanties officielles doivent être données concernant le respect des normes internationales de protection des données personnelles, y compris les principes fondamentaux de la confidentialité.⁵¹

d) Formation des personnes chargées des entretiens et/ou des décideurs

47. Les personnes qui travaillent à la détermination du statut de réfugié – que ce soit par des entretiens, des prises de décision ou la révision de décisions – doivent bien connaître les critères d'inclusion pertinents dans le contexte donné, ainsi que les principes et les normes applicables à l'exclusion, comme il est exposé dans les Principes directeurs et la Note d'information du HCR sur l'application des clauses

⁵¹ Voir Conclusion n° 91 (LII), 2001, du Comité exécutif sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile.

d'exclusion.⁵² Elles doivent aussi recevoir une formation approfondie sur les aspects spécifiques de l'exclusion qui sont particulièrement pertinents dans la situation spécifique d'un afflux massif, dont

- la nature et le but des procédures;
- les étapes du processus;
- les rôles et les responsabilités définis d'un commun accord par l'Etat hôte et le HCR;
- les informations pertinentes sur le pays d'origine;
- les techniques de conduite d'entretien;
- le recours à des interprètes;
- l'évaluation de la crédibilité;
- les garanties de procédure.

B. Application des clauses d'exclusion dans une situation d'afflux massif

a) Collecte d'informations

48. Lorsqu'un afflux massif est provoqué par un conflit armé caractérisé par de graves violations du droit international humanitaire, des situations faisant intervenir des violations massives et sérieuses des droits de l'homme, ou le renversement d'un gouvernement répressif, des personnes passibles d'exclusion peuvent arriver en même temps que les réfugiés. Dans de telles situations, les efforts visant à réunir des informations fiables sur les causes et les événements relatifs à l'afflux massif, ainsi que sa nature et sa composition, doivent commencer le plus vite possible. Au stade de la planification, des informations détaillées sont nécessaires pour

- déterminer si les arrivants comptent parmi eux des personnes potentiellement passibles d'exclusion (p. ex. des anciens combattants; des membres de certains groupes ou organisations; certains leaders politiques), et s'il y a des enfants parmi eux;
- déterminer quelles sont les mesures et les procédures appropriées; et
- estimer le nombre de personnes concernées et les ressources nécessaires.

49. L'expérience a montré l'importance, pour l'application correcte des clauses d'exclusion, de l'existence d'informations claires et crédibles sur la participation possible de personnes à des actes passibles d'exclusion.⁵³ Les autorités compétentes de l'Etat hôte et/ou le HCR doivent obtenir le plus d'informations pertinentes possible. Les sources peuvent inclure d'autres organismes et organes des Nations Unies; les tribunaux pénaux internationaux (le cas échéant); les gouvernements; les organisations humanitaires et/ou de défense des droits de l'homme (nationales comme internationales); des sources d'information publique fiables; les institutions de recherche; et les membres d'organisations sociales/religieuses locales.

⁵² Voir note 4 ci-dessus. Comme indiqué au paragraphe 61 ci-dessous, les demandes d'asile déposées par des enfants doivent être traitées par du personnel spécialement formé à cet effet.

⁵³ Cet aspect est particulièrement pertinent lorsque des personnes qui ont été reconnues en tant que réfugiés refusent de coopérer avec l'instance chargée de prendre la décision dans les procédures d'annulation liées à l'exclusion. Voir paragraphes 26–32 ci-dessus.

50. Dans la mesure du possible, les fonctionnaires de l'Etat hôte et/ou le personnel de protection du HCR sur le terrain doivent aussi collecter toutes les informations pertinentes qu'ils peuvent obtenir auprès des personnes qui arrivent dans le cadre d'un afflux massif. Les efforts visant à recueillir des informations pertinentes doivent être déployés tout au long des différentes phases d'un afflux massif. Par exemple, les informations fournies lors du processus d'enregistrement peuvent permettre de repérer des personnes qui ne méritent peut-être pas la protection internationale accordée aux réfugiés. L'implication du personnel de protection du HCR est cruciale pour déterminer le type d'informations nécessaires dans un afflux massif donné.

b) Identifier les personnes potentiellement passibles d'exclusion

51. Dès les tout premiers stades d'une situation d'afflux massif, telle que décrite au paragraphe 48, les autorités d'accueil et/ou le HCR doivent tenter d'identifier les personnes qui, au sein du groupe, sont susceptibles de relever d'une clause d'exclusion.

52. Dans de nombreux cas, il sera possible d'identifier certaines catégories de personnes qui, de par leurs antécédents et leurs activités, pourraient relever de l'Article 1F de la Convention de 1951. Les anciens combattants sont l'une de ces catégories. Comme nous l'avons noté au paragraphe 15 ci-dessus, les anciens combattants qui ont accès aux procédures d'asile doivent subir une détermination individuelle du statut de réfugié. Les autres catégories potentiellement passibles d'exclusion sont les personnes, parmi celles reconnues en tant que réfugiés, qui ont des liens, en tant que leaders ou en tant que membres, avec des groupes ou des mouvements particuliers.

53. Des considérations relatives à l'exclusion peuvent aussi surgir pour des personnes qui n'appartiennent à aucune catégorie identifiable, mais au sujet desquelles il existe des informations laissant à penser qu'elles peuvent avoir commis un crime passible d'exclusion. Il faut alors envisager l'annulation ou la révocation, au cas par cas, en fonction des circonstances.⁵⁴

c) Procédures d'annulation ou de révocation – mesures préliminaires

54. Si des éléments indiquent que des individus potentiellement passibles d'exclusion se trouvent parmi les personnes reconnues en tant que réfugiés sur une base collective, mais que les informations disponibles ne permettent pas de les identifier avec fiabilité, l'examen de l'applicabilité de l'Article 1F dans les situations d'afflux massif peut être précédé d'un exercice préliminaire visant à identifier – y compris si possible à partir des données de l'enregistrement – celles pour lesquelles des considérations relatives à l'exclusion peuvent entrer en ligne de compte.⁵⁵

55. Les enquêtes préliminaires de ce type ont pour but d'établir s'il existe des raisons d'ouvrir une procédure d'annulation ou de révocation concernant certaines personnes du groupe. Ces mesures peuvent prendre différentes formes, allant de la

⁵⁴ Voir paragraphe 16 (i) et (ii) ci-dessus.

⁵⁵ Cet exercice est différent de l'examen visant à identifier les combattants, qui peut avoir lieu soit à l'arrivée d'un afflux massif soit à un stade ultérieur, dans les camps ou les zones d'installation de réfugiés (voir note 10 ci-dessus).

révision interne des informations disponibles sur le groupe par les autorités d'accueil et/ou le HCR à une présélection au cours de laquelle certains ou tous les membres du groupe sont soumis à un entretien. Il convient de distinguer les entretiens menés avec les réfugiés au cours du stade préliminaire de la procédure, de l'entretien/audition requis en vertu des principes d'équité de la procédure applicables dans le cadre du processus pouvant conduire à l'annulation ou à la révocation du statut de réfugié.⁵⁶

d) Séparation et détention de personnes potentiellement passibles d'exclusion

56. Dans certaines circonstances, il se peut que les autorités d'accueil doivent héberger les personnes identifiées comme pouvant relever de l'Article 1F séparément du groupe de réfugiés. Il peut aussi s'avérer nécessaire de placer ces personnes en détention pendant la durée de la procédure pour revoir leur statut.⁵⁷

57. Lorsque la séparation de personnes qui sont soumises à des procédures d'annulation ou de révocation implique des restrictions à leur droit à la liberté de circulation,⁵⁸ les normes pertinentes des droits régional et international relatifs aux droits de l'homme s'appliquent. En bref, cela signifie que toute restriction de cette nature doit être fondée en droit et doit être nécessaire pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publique, ainsi que les droits et les libertés d'autrui.⁵⁹

58. La détention de personnes qui sont soumises à un examen d'exclusion n'est permise que dans certaines conditions. En particulier, la détention ne doit pas être arbitraire et ne peut être imposée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire.⁶⁰ Les

⁵⁶ Voir paragraphes 23–25 ci-dessus.

⁵⁷ Cette disposition ne doit pas être confondue avec la séparation des combattants d'avec les réfugiés, ou leur internement, par un Etat qui est neutre par rapport à un conflit armé en cours, conformément au droit de la neutralité et au droit international humanitaire (voir note 10 ci-dessus).

⁵⁸ Cet droit est par exemple inscrit à l'Article 13(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme; à l'Article 12(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP); à l'Article 12(1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples; à l'Article 22(1) de la Convention américaine des droits de l'homme (ACHR); à l'Article 2(1) du Protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). De plus, l'Article 26 de la Convention de 1951 prévoit expressément le droit des réfugiés de circuler librement dans le pays hôte, sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.

⁵⁹ Pour de plus amples détails sur les critères juridiques qui doivent être remplis pour que les restrictions à la liberté de circulation soient justifiées, voir par exemple Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 27, Liberté de circulation, Article (12) », document des Nations Unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), paragraphes 11–15.

⁶⁰ Le droit à ne pas être arbitrairement privé de sa liberté est garanti, par exemple, à l'Article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; à l'Article 9(1) du PIDCP; à l'Article 6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples; à l'Article 7(1)–(3) de l'ACHR; à l'Article 5(1) de la CEDH. Pour une discussion des critères juridiques qui doivent être remplis pour que la détention soit légale, voir par exemple Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 8 (Article 9) », document des Nations Unies HRI/GEN/1/Rev.6 (2003), paragraphe 4. Des orientations importantes sur la détention des demandeurs d'asile figurent dans les Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables à la

normes minimales de procédure équitable relatives à la détention s'appliquent pleinement. En outre, certaines garanties fondamentales – en particulier des éléments du droit à la non-discrimination et l'obligation des Etats de traiter toutes les personnes privées de leur liberté conformément au respect de leur dignité – sont non dérogeables et doivent être respectées en tout temps et en toutes circonstances, y compris dans les situations d'urgence publique.⁶¹

e) **Considérations opérationnelles relatives à des catégories spécifiques**

Membres de la famille de personnes potentiellement passibles d'exclusion

59. Dans les cas où la séparation des personnes potentiellement passibles d'exclusion du groupe des réfugiés et leur internement ultérieur sont justifiés, les membres de leur famille ne doivent pas faire l'objet des mêmes mesures, à moins que cela ne soit nécessaire et justifié parce qu'elles relèvent elles-mêmes des dispositions susmentionnées autorisant les restrictions à la liberté de circulation ou à la liberté d'une personne. Des exceptions peuvent être envisagées lorsque le souhait explicite des membres de la famille est de rester avec leur proche détenu ou interné. Chaque fois que possible, les modalités nécessaires doivent être mises en place pour permettre aux réfugiés de rendre visite aux membres de leur famille placés en détention ou internés.

60. Les personnes qui sont détenues pendant la procédure de détermination individuelle du statut de réfugié doivent être réunies à leur famille dès qu'il a été établi qu'elles étaient des réfugiés. Ce principe s'applique lorsque l'exclusion est envisagée mais s'avère non applicable dans les procédures d'éligibilité pour les anciens combattants, et aussi si la procédure d'annulation ou de révocation aboutit à la confirmation du statut de réfugié d'une personne qui était gardée en détention pendant ladite procédure.⁶²

Enfants

61. En cas d'indications de la présence d'enfants – c'est-à-dire de personnes de moins de 18 ans – parmi les personnes susceptibles de relever d'une clause d'exclusion, des procédures spéciales pour la prise en compte des besoins de protection spécifiques des enfants doivent être instaurées en coopération avec l'UNICEF et d'autres organismes concernés. Dans la mesure du possible, leur cas doit être traité par du personnel spécialement formé à cet effet. La nécessité de disposer de personnel qualifié en nombre suffisant doit être prise en compte lors de la

détention des demandeurs d'asile, février 1999, et dans la Conclusion n° 44 (XXXVII), 1986, du Comité exécutif sur la détention des demandeurs d'asile.

⁶¹ Voir Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 29, Etats d'urgence (Article 4) », document des Nations Unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), paragraphe 13. Concernant le traitement des personnes privées de leur liberté, voir aussi Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 21, Article 10 », quarante-quatrième session 1992, document des Nations Unies HRI/GEN/1/Rev.1 paragraphe 33 (1994).

⁶² Sur les conséquences de l'exclusion pour les membres de la famille, voir aussi paragraphes 36–37 ci-dessus.

planification et de la mise en place de procédures d'exclusion comprenant des enfants dans les situations d'afflux massif.⁶³

62. Lorsque les procédures d'exclusion et les mesures connexes concernent des enfants, l'Etat hôte et le HCR doivent prendre en compte leur vulnérabilité particulière et les besoins de protection spécifiques qui en découlent. Dans les situations d'afflux massif, des considérations d'exclusion peuvent surgir concernant des enfants associés à des forces ou à des groupes impliqués dans un conflit armé. Toutefois, dans de nombreux cas, ces enfants auront été enlevés, enrôlés de force comme combattants et/ou soumis à l'esclavage sexuel. Ils continuent souvent d'être exposés à des sévices et à l'exploitation dans l'Etat hôte, notamment s'ils sont encore exposés à l'influence de leur commandement ancien ou actuel.

63. Il convient de tenir compte en tout temps de l'obligation d'agir dans l'« intérêt supérieur » de l'enfant, conformément à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant. Dans des situations d'afflux massif, cela signifie que les demandes d'asile d'enfants associés à des forces ou à des groupes impliqués dans un conflit armé, y compris la détermination de l'applicabilité d'une clause d'exclusion, doivent être traitées plus rapidement que celles des anciens combattants. Compte tenu du traumatisme vécu par ces enfants et des risques particuliers liés à leur situation, la meilleure pratique consisterait à examiner leur demande d'asile après une période transitoire durant laquelle ils auront reçu une assistance psycho-sociale dans un établissement de soins provisoires. Les enfants soldats doivent si possible avoir la possibilité de participer à des programmes de réhabilitation spéciaux. Un tuteur légal doit être nommé pour les enfants séparés et non accompagnés afin de promouvoir des décisions allant dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de les assister dans les procédures de détermination du statut de réfugié.⁶⁴

f) Mise en place de procédures d'exclusion

64. En principe, l'Etat hôte et/ou le HCR doivent établir dès que possible les procédures qui permettent de déterminer l'applicabilité de l'Article 1F de la Convention de 1951 aux personnes identifiées comme potentiellement passibles d'exclusion. Ce principe s'applique aux anciens combattants qui ont été déterminés comme étant des civils et qui doivent faire l'objet d'une procédure d'asile individuelle

⁶³ L'examen de l'exclusion éventuelle d'un enfant n'est pertinent que si celui-ci a atteint l'âge de la responsabilité pénale fixée par le droit national. Lorsque l'on envisage l'application de l'Article 1F de la Convention de 1951 à un mineur qui a plus que l'âge de la responsabilité pénale, il convient de tenir dûment compte de la maturité de l'enfant au moment où les actes en question ont été perpétrés, car cet élément déterminera si celui-ci avait la capacité mentale requise pour être considéré comme responsable pour quelque crime commis. Plus l'enfant est jeune, plus la présomption est grande que la capacité mentale requise n'existait pas au moment considéré. Si la capacité mentale est établie, tous les autres facteurs qui pourraient écarter une conclusion de responsabilité pénale doivent être soigneusement étudiés, pour savoir notamment s'il existe un motif valide d'exonération. Pour les enfants soldats en particulier, ce motif peut faire intervenir des questions de contrainte, de coercition, d'auto-défense ou de défense d'autrui, ou d'intoxication involontaire. Voir HCR, Note d'information sur l'exclusion, note 4 ci-dessus, paragraphes 91–93.

⁶⁴ Voir HCR, « Enfants réfugiés », Consultations mondiales sur la protection internationale, EC/GC/02/9, 25 avril 2002, paragraphe 9; voir aussi Guide du HCR, note 7 ci-dessus, paragraphe 214.

le plus vite possible⁶⁵ mais aussi lorsque des informations émanant de sources fiables fournissent une base suffisante à l'ouverture de procédures d'annulation ou de révocation.⁶⁶

65. Concernant, en particulier, les procédures d'annulation ou de révocation relatives à certaines personnes au sein d'un groupe de réfugiés, le moment approprié pour déclencher de telles procédures ne dépend pas uniquement du caractère suffisant ou non des informations disponibles sur le cas individuel. Des facteurs tels que le nombre de personnes potentiellement passibles d'exclusion au sein du groupe, leurs antécédents et leur profil, les ressources disponibles ainsi que des considérations de sécurité, sont aussi à prendre en compte pour décider du moment auquel entamer de telles procédures.

66. En fonction des circonstances, il peut s'avérer nécessaire de traiter en priorité certaines catégories de cas, comme les anciens enfants soldats ou les personnes potentiellement passibles d'exclusion qui représentent un danger pour la sécurité des réfugiés en raison de leur conduite dans les camps ou parce que leur présence ou leurs activités risquent d'attirer des attaques violentes depuis l'extérieur du camp.⁶⁷

g) Diffusion d'informations sur les procédures d'exclusion et les mesures connexes

67. Lorsque les autorités d'accueil et/ou le HCR mettent en oeuvre des mesures et des procédures relatives à l'application possible de l'Article 1F dans une situation d'afflux massif, il est normalement nécessaire de fournir des informations à cet égard, qui nécessitent la participation d'une partie ou de tout le groupe. En vertu des principes généraux d'équité de la procédure, les personnes concernées ont le droit d'être informées de la nature et de l'objet de ces mesures. L'étendue des informations à fournir ainsi que leur contenu dépendront du stade de la procédure auquel une mesure particulière est appliquée ainsi que selon que les informations sont données au groupe de réfugiés tout entier ou uniquement aux personnes auxquelles la mesure est appliquée. Lorsqu'ils fournissent des informations au groupe tout entier, l'Etat hôte et/ou le HCR doivent assurer le respect de la confidentialité des informations relatives au statut des personnes identifiées comme pouvant relever d'une clause d'exclusion.⁶⁸

68. Les informations fournies à tout le groupe seront généralement des explications générales sur le statut de réfugié et la nécessité pour les autorités d'accueil et/ou le HCR de veiller à ce que la protection et l'assistance soient prodiguées aux personnes qui y ont droit, ainsi que le devoir des demandeurs d'asile et des réfugiés de coopérer avec les autorités et le HCR concernant les mesures qui sont nécessaires et raisonnables pour l'exercice, par ces derniers, de leurs obligations de protection internationale. En fonction de la situation, il peut aussi être conseillé de communiquer au groupe de réfugiés des informations sur les menaces à la sécurité et toute mesure correspondante.

⁶⁵ Voir aussi paragraphe 15 ci-dessus.

⁶⁶ Concernant les critères juridiques qui doivent être remplis en vertu de la législation nationale qui régit la réouverture d'une décision finale de reconnaissance, voir note 18 ci-dessus.

⁶⁷ Voir aussi paragraphes 73–78 ci-dessous.

⁶⁸ Voir aussi paragraphe 46 ci-dessus.

69. En vertu des normes applicables en matière de droits de l'homme, les personnes qui sont séparées du groupe de réfugiés et/ou détenues ont le droit d'être informées des raisons qui ont motivé les restrictions de leur droit à la liberté de circulation et/ou à leur liberté,⁶⁹ tandis que le groupe tout entier doit être informé du pourquoi de ces mesures en termes plus généraux. Des informations spécifiques sur l'application possible d'une clause d'exclusion de l'Article 1F de la Convention de 1951 à certaines personnes doivent uniquement être communiquées aux intéressés, au stade approprié de la procédure de détermination du statut de réfugié au stade initial de l'éligibilité, ou des procédures d'annulation ou de révocation, selon qu'il convient.⁷⁰

70. Dans les situations d'afflux massif, des informations sur le pays d'origine qui sont à la fois fiables et pertinentes pour l'exclusion sont souvent non disponibles ou insuffisantes. Dans de telles situations, les décideurs devront s'appuyer sur les renseignements obtenus auprès des réfugiés eux-mêmes. L'apport d'informations sur la procédure est particulièrement important dans le contexte d'un afflux massif, notamment dans un environnement de camps, où une mauvaise interprétation des procédures d'exclusion et des mesures connexes par les réfugiés peuvent compromettre le processus. Toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées afin de mettre en lumière les éléments requis pour déterminer l'applicabilité de l'Article 1F lorsque les personnes concernées savent que l'exclusion est envisagée, la diffusion des informations doit être gérée avec précaution.

71. Dans les environnements où les personnes concernées peuvent échanger des informations sur la procédure, certaines mesures peuvent être prises pour faciliter le processus et permettre aux autorités d'accueil et/ou au HCR d'établir les faits relatifs à l'exclusion. Par exemple, les mesures préliminaires visant à recueillir des informations et à identifier les personnes au sujet desquelles des considérations d'exclusion apparaissent, peuvent être prises dans le cadre d'un processus plus général faisant intervenir un nombre plus grand de réfugiés (p. ex. toutes les personnes du groupe, ou toutes celles qui ont plus d'un certain âge). Les entretiens avec les réfugiés individuels ne doivent pas se concentrer uniquement sur les aspects liés à l'exclusion mais doivent explorer les questions pertinentes dans le cadre d'une action plus globale visant à établir les faits.⁷¹ Comme il a été noté ci-dessus, lorsque l'on décide du moment approprié pour ouvrir des procédures d'exclusion pour des cas individuels, il convient de s'être assuré des répercussions de cette mesure pour la détermination d'autres cas. Lorsque les procédures d'annulation ou de révocation sont menées pour plusieurs personnes dans un groupe de réfugiés, il peut être conseillé de ne pas notifier l'intention d'annulation ou de révocation aux personnes concernées jusqu'à ce que cette étape de la procédure soit atteinte pour toutes les personnes dont le statut de réfugié est soumis à révision,⁷² et de veiller à ce que la notification soit donnée en même temps à chacune des personnes concernées. Des considérations similaires s'appliquent à la notification de décisions sur le statut de réfugié.

⁶⁹ Voir paragraphes 57–58 ci-dessus.

⁷⁰ Voir paragraphes 23–25 ci-dessus.

⁷¹ Ce principe s'applique aux entretiens avec les personnes pour lesquelles il peut être nécessaire de mettre en œuvre des procédures d'exclusion, et avec les témoins.

⁷² Voir aussi paragraphe 25 ci-dessus.

72. De telles mesures peuvent accroître le niveau des ressources humaines et financières nécessaires pour procéder à des évaluations d'exclusion adéquates dans les situations d'afflux massif. Cet aspect devrait être pris en compte dès le stade de la planification. Il convient aussi de souligner que la diffusion d'informations sur les procédures d'exclusion et les mesures connexes peut créer des risques en matière de sécurité ou ajouter à des risques déjà existants. Ce point est traité ci-dessous.

C. Questions liées à la sécurité

73. Les autorités d'accueil et le HCR doivent être vigilants quant aux questions de sécurité, dès le début d'un afflux massif. Les considérations de sécurité sont un facteur majeur, à la fois dans la planification et dans la mise en œuvre de mesures et de procédures liées à l'application des clauses d'exclusion. En fonction des circonstances d'un afflux massif, les menaces à la sécurité liées à l'exclusion peuvent surgir de différentes manières.

74. Par exemple, la présence ou les activités de personnes au sujet desquelles des considérations d'exclusion peuvent apparaître, peuvent constituer un danger pour la sécurité des réfugiés, de ceux qui les assistent et/ou de la population du pays d'accueil. Dans certaines situations, les initiatives liées à l'exclusion peuvent aussi créer un risque pour la sécurité ou exacerber une menace déjà existante. Par exemple, les personnes potentiellement passibles d'exclusion peuvent résister à des tentatives visant à les séparer du groupe des réfugiés ou avoir recours à des mesures d'intimidation et à la violence contre les réfugiés ou ceux qui conduisent les procédures d'exclusion et les mesures connexes. Ces risques ont de grandes chances d'être aggravés lorsque des personnes passibles d'exclusion qui étaient en position de pouvoir dans le pays d'origine ont recréé les anciennes structures de pouvoir dans les camps de réfugiés. Des risques pour la sécurité peuvent aussi émaner de personnes qui ont été considérées comme relevant de l'Article 1F mais qui peuvent s'opposer à leur expulsion des camps et/ou au retrait de l'assistance, ou à toute autre mesure envisagée ou prise par les autorités d'accueil.

75. La responsabilité de maintenir l'ordre public et de garantir la sécurité des réfugiés ainsi que du personnel du HCR, de ses partenaires d'exécution et des autres organisations humanitaires incombe aux autorités d'accueil.⁷³ La nécessité de protéger la sécurité nationale et/ou les droits et les libertés d'autrui peut, dans les conditions exposées aux paragraphes 57-58 ci-dessus, justifier des restrictions à la liberté de circulation et, en cas de menace grave, la détention des personnes qui doivent subir une procédure d'exclusion ou qui ont été exclues. A titre de première étape, les autorités d'accueil et le HCR doivent évaluer conjointement la situation et identifier la nature et la source de toute menace à la sécurité.

76. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'équité de la procédure veut que les personnes qui doivent être soumises à une révision de leur éligibilité à la protection internationale des réfugiés soient informées de la nature de la procédure.⁷⁴ La diffusion d'informations générales avant la mise en œuvre de la procédure

⁷³ Voir Conclusion n° 83 (XLVIII), 1997, du Comité exécutif sur la sécurité des personnels du HCR et des autres agences humanitaires, paragraphe (b)(iii).

⁷⁴ Voir paragraphes 23–25 et 67 ci-dessus.

d'exclusion et des mesures connexes, et la transparence tout au long de cette procédure, sont des facteurs importants pour éviter les malentendus quant à la nature et à l'objet desdites procédure et mesures. Si cette démarche peut réduire les risques éventuels en matière de sécurité, dans certaines situations, la fourniture d'informations peut aussi créer ou aggraver des problèmes de sécurité. Les mesures telles que celles exposées au paragraphe 71 peuvent également contribuer à réduire le potentiel de risques pour la sécurité.

77. Plus généralement, le HCR et/ou ses partenaires d'exécution doivent coopérer dans les efforts qu'ils déploient pour sensibiliser les autorités d'accueil et la population réfugiée à la nécessité d'éviter un abus, par des personnes qui ne méritent pas le statut de réfugié, de la protection et de l'assistance internationales accordées aux réfugiés. La présence d'observateurs locaux ou régionaux des droits de l'homme peut aussi avoir un effet bénéfique sur les conditions de sécurité dans les camps et les zones d'installation des réfugiés.

78. Toutefois, les autorités d'accueil peuvent ne pas être en mesure d'assurer la sécurité nécessaire. Dans ce type de situations, l'appui de la communauté internationale est nécessaire pour établir les conditions dans lesquelles l'applicabilité de l'Article 1F de la Convention de 1951 peut être envisagée, par exemple en renforçant la capacité de l'Etat à faire appliquer le droit, ou par une mission de maintien de la paix, ou encore par une présence régionale ou internationale de sécurité, selon qu'il convient.⁷⁵

Section du conseil juridique et de la politique de protection
Département de la protection internationale
février 2006

⁷⁵ Les différentes manières dont la communauté internationale peut aider l'Etat hôte à préserver le caractère civil et humanitaire des camps et des zones d'installation de réfugiés sont respectivement décrites dans les propositions du HCR pour une « échelle d'options » et sa mise en œuvre dans les Notes d'information du Haut Commissaire du 14 janvier 1999 et du 27 juin 2000 (voir note 5 ci-dessus). Ces mesures peuvent aussi être utiles dans le contexte de l'applicabilité des clauses d'exclusion dans les situations d'afflux massif. Voir aussi Conclusion n° 94 (LIII), 2002, du Comité exécutif, sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, alinéa (g), qui invite le HCR et le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO) à renforcer leur collaboration sur tous les aspects relatifs au maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile et à envisager le déploiement d'équipes d'évaluation multidisciplinaires. En avril 2004, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le Sous-Secrétaire général des opérations de maintien de la paix ont signé une lettre conjointe dans laquelle le DPKO et le HCR sont convenus d'une coopération renforcée dans un certain nombre de domaines, dont la sécurité des réfugiés. Voir Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, « Mise à jour sur les questions de coordination », EC/54/SC/INF.1, 8 septembre 2004, paragraphe 28.