

Appréhender les questions de sécurité sans porter atteinte à la protection des réfugiés*

- Point de vue du HCR -

A. Introduction

1. Depuis plus d'une décennie, les considérations liées à la sécurité ont imprégné les réponses politiques des Etats sur tout un éventail de problèmes. Depuis le 11 septembre 2001, les préoccupations liées aux menaces à la sécurité émanant du terrorisme international se sont intensifiées, à la suite d'attentats et d'événements marquants dans de nombreuses régions du monde. Des liens possibles entre le terrorisme international et le déplacement des personnes ont parfois été évoqués. Des rhétoriques xénophobes, aux fins de soutenir des politiques restrictives en matière d'asile, ont pu alimenter les craintes que les demandeurs d'asile et les réfugiés constituent une menace pour le pays d'accueil.
2. Du point de vue du HCR, la sécurité et la protection ne sont pas antinomiques. Donner la primauté à des intérêts de sécurité aux dépens de la protection n'a pas abouti aux résultats escomptés. Il est pourtant possible d'assurer que ceux qui sont forcés d'abandonner leurs foyers en raison de persécutions, des conflits et de l'insécurité aient accès à la protection internationale tout en préservant en même temps l'intégrité des systèmes d'asile.
3. Le HCR partage la préoccupation légitime des Etats de s'assurer qu'il n'y ait aucun moyen pour ceux qui soutiennent ou commettent des actes de terrorisme d'avoir accès au territoire que ce soit pour y trouver refuge, pour éviter des poursuites pénales ou pour y commettre d'autres attentats. Une réponse efficace à des possibles menaces à la sécurité ne peut toutefois pas provenir de mesures tendant à restreindre le déplacement des réfugiés et migrants et à limiter davantage l'accès au territoire. Cela ne fait que détourner les déplacements des réfugiés et des migrants vers d'autres routes, aggraver leur situation et contribuer à l'entreprise florissante des passeurs et des trafiquants.
4. Le HCR appelle plutôt à une approche globale qui réponde aux flux des demandeurs d'asile et des migrants, et qui permette aux Etats d'identifier ceux qui entrent sur leur territoire et de répondre aux besoins de protection aussi bien qu'aux questions de sécurité en conformité avec leurs obligations internationales. Des mécanismes appropriés doivent être mis en place dans le domaine de l'asile ainsi que dans d'autres domaines.
5. Les observations qui suivent s'inscrivent dans ce contexte, dans le but de veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient conformes aux divers aspects du droit international, notamment le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire.

* Cette note remplace la version précédente émise en novembre 2011 sous le titre "Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective, Rev.1".

B. Considérations générales

6. La préoccupation principale du HCR comporte deux aspects: d'une part le fait que les demandeurs d'asile et les réfugiés puissent être victimes de préjugés au sein de la population et de mesures administratives ou législatives indûment restrictives, et d'autre part, le fait que les normes de protection des réfugiés soigneusement mises en place puissent être amoindries. Les inquiétudes actuelles liées au terrorisme international risquent d'alimenter la perception selon laquelle ceux qui cherchent à parvenir en lieu sûr constituent une menace à la sécurité. Ceci peut accentuer le degré des niveaux de peur et de xénophobie à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés et se manifester par des attitudes hostiles voire des agressions physiques envers eux. De telles peurs et inquiétudes peuvent renforcer une tendance croissante à l'édification de barrières pour repousser de potentiels dangers. Dans un tel contexte, les demandeurs d'asile font face à de réelles difficultés dans un certain nombre d'Etats, soit pour accéder aux procédures soit pour renverser des présomptions pesant sur la validité de leurs demandes en raison de leur origine ethnique ou de leur mode d'arrivée sur le territoire. Le fait que les demandeurs d'asile soient arrivés de manière irrégulière n'entache pas en rien les fondements de leur demande.

7. Toute discussion relative aux mesures de sécurité devrait commencer par reconnaître le fait que les réfugiés fuient eux-mêmes la persécution et la violence, y compris des actes de terrorisme. Un autre point à rappeler est que les textes internationaux portant sur le droit des réfugiés n'offrent pas de refuge aux terroristes et ne les protègent pas contre les poursuites pénales. Bien au contraire, ces instruments rendent l'identification des personnes impliquées dans des activités terroristes possible et nécessaire, prévoient leur exclusion du statut de réfugié, ne les protègent pas contre les poursuites pénales, et n'empêchent pas leur extradition ou leur expulsion.

8. La conclusion générale du HCR est que traiter de la menace terroriste dans le contexte de l'asile ne nécessite pas d'amender les principes sur lesquels repose la protection des réfugiés mais exige une approche plus globale et coordonnée pour appréhender les situations de mouvements mixtes de réfugiés, de migrants et d'autres groupes de personnes, en mettant en place des mécanismes de garanties de protection et de sécurité adéquats.

C. Admission/accès à la détermination du statut de réfugié

9. Le HCR comprend que les Etats souhaitent renforcer les contrôles aux frontières comme moyen d'identifier les menaces à la sécurité au point d'entrée. Une coopération renforcée entre les gardes-frontières, les services de renseignement et les autorités compétentes en matière d'immigration et d'asile de l'Etat concerné, les autres Etats traversés par les routes migratoires ainsi que les organisations telles qu'INTERPOL, Europol et Frontex, de même que l'utilisation de systèmes tels qu'Euodac pourraient aider à l'identification précoce de personnes soupçonnées de terrorisme. Des contrôles de sécurité renforcés, y compris par l'utilisation de données biométriques comme les empreintes digitales, la lecture de l'iris et/ou les caractéristiques faciales, sont des mesures raisonnables, à condition qu'elles soient effectuées conformément aux principes de protection des données et aux autres normes pertinentes en matière de droits de l'homme. Les mesures de filtrages sont valides si elles sont effectuées conformément aux principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination et soumises au contrôle judiciaire. Selon le HCR, le profilage basé uniquement sur la nationalité, la race, la religion ou l'ethnie supposées d'une personne serait discriminatoire et inapproprié.

10. Le HCR continue de travailler avec les Etats pour développer et mettre en place des systèmes de gestion des frontières qui tiennent compte des aspects de protection. Il y a quelques années, le HCR a développé un *Plan d'action en Dix Points sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes* qui contient des suggestions pratiques quant aux stratégies de gestion et de systèmes d'accès au territoire. Au cœur du processus figurent les mesures qui doivent être adoptées pour veiller à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile (et les autres groupes de personnes avec des besoins spécifiques) voyageant de manière irrégulière soient identifiés, protégés contre le refoulement et aient accès aux procédures d'asile. Une solide capacité des Etats à recevoir, porter assistance, enregistrer et contrôler les arrivées vient à l'appui des mesures de lutte contre le terrorisme et de sécurité en rendant possible la distinction entre les différents groupes de personnes parmi les arrivants ainsi que l'identification précoce des personnes qui pourraient constituer un risque pour la sécurité.¹

11. Le rejet sommaire de demandeurs d'asile aux frontières ou aux points d'entrée peut être assimilé à un refoulement. Toutes les personnes ont le droit de demander l'asile. Une demande d'asile doit être déterminée sur ses mérites propres et non pas sur la base de présomptions négatives ou discriminatoires résultant de l'origine ethnique ou de la croyance religieuse du demandeur.

12. La définition du réfugié, correctement appliquée, doit mener à la non-inclusion ou l'exclusion de ceux qui sont responsables d'actes criminels graves, y compris d'actes de terrorisme. Comme les questions relatives à l'exclusion sont souvent complexes, le HCR continue de préconiser qu'elles soient traitées dans le cadre de la procédure d'asile normale, qui permet une évaluation complète en fait et en droit de chaque cas individuel par un personnel qualifié.

13. Lorsqu'il est raisonnable de penser qu'une problématique d'exclusion se présente dans le cas d'un individu présentant une demande d'asile, les Etats ont un intérêt évident à des procédures rapides de prise de décision. Dans de tels cas, le HCR continue de prôner une évaluation en fait et en droit adaptée mais estime qu'elle peut être effectuée dans le cadre d'un examen prioritaire et rapide par une unité spécialisée en matière d'exclusion dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié. Une telle unité aurait une expertise dans les domaines pertinents du droit des réfugiés et du droit pénal, une connaissance spécifique des organisations terroristes et des liens de communication clairs avec les services de renseignements et les services de répression pénale. Une expertise spécialisée et des ressources clairement ciblées permettraient une prise de décision rapide et de qualité. Le HCR préconise d'adapter les procédures d'asile afin de permettre la création et la mise en œuvre d'une telle unité.

14. Si un demandeur d'asile fait l'objet d'une procédure devant les tribunaux du pays d'asile, l'examen de la demande pourra être suspendu en attendant l'issue de la procédure pénale. Dans les affaires impliquant une demande d'extradition par le pays d'origine, les procédures d'extradition et d'asile peuvent être conduites en parallèle mais la détermination du statut de

¹ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: un Plan d'Action en Dix Points*, Janvier 2007: <http://www.refworld.org/pdfid/44cdf0c74.pdf>; et UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, Février 2011: <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

réfugié doit précéder la décision portant sur l'extradition. Un demandeur d'asile peut toutefois être extradé vers un pays autre que son pays d'origine, à condition qu'il n'y ait pas de risque de persécution et que l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié soit garanti. Dans ce contexte, le HCR rappelle l'obligation faite aux Etats de traduire les terroristes en justice ainsi que l'affirme la résolution du Conseil de sécurité 1373 du 28 septembre 2001 et le rappelle plus récemment la résolution du Conseil de sécurité 2178 du 24 septembre 2014.

15. Lors des crises humanitaires, y compris lors des afflux de grande envergure et des mouvements de populations complexes ou mixtes, où les réponses existantes ne conviennent pas ou ne sont pas adaptées, les régimes de protection ou de séjour temporaires peuvent être mis en œuvre en tant que réponse multilatérale appropriée pour assurer une protection contre le refoulement et un traitement adapté pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Les dispositifs d'accueil dans de telles situations requièrent des systèmes adaptés d'identification, d'enregistrement des bénéficiaires et de délivrance de documents, incluant les contrôles d'identité et de sécurité².

D Restrictions de mouvement des demandeurs d'asile

16. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 (ci-après "la Convention de 1951 sur le droit des réfugiés") tout comme le droit international des droits de l'homme n'excluent pas les restrictions de mouvement des demandeurs d'asile, y compris la détention, mais en tant qu'exception et non en tant que règle, si elles apparaissent nécessaires, dans les circonstances prévues par la loi et dans le respect des garanties d'une procédure régulière. La détention pourrait s'avérer nécessaire lorsqu'il y a de bonnes raisons de suspecter des liens avec le terrorisme dans le cas individuel³. Le HCR ne soutient pas les politiques étatiques qui appliquent une détention automatique de tous les demandeurs d'asile entrant de manière irrégulière ou venant de certains pays, telles qu'elles sont mises en œuvre et/ou envisagées dans un certain nombre d'Etats en réponse à la résurgence des peurs du terrorisme. Selon le HCR, elles contredisent les normes établies depuis longtemps sur la détention acceptées par les Etats, et pourraient être considérées comme une réponse arbitraire, voire discriminatoire, qui pourrait dès lors entrer en conflit avec les normes du droit international.

E. Partage des données sur les demandeurs d'asile

17. Le HCR reconnaît que le partage des données entre les Etats est crucial, à condition qu'il soit effectué conformément aux principes établis et aux normes de protection des données, et en tenant dûment compte de ce qui est permis par le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme⁴. Les Etats doivent ainsi prendre en considération, *inter alia*, le principe établi selon lequel les informations sur les demandeurs d'asile ne doivent pas être partagées avec le pays d'origine. Ceci pourrait mettre en danger la sécurité du demandeur

² Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, Février 2014: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>

³ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>

⁴ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*, Mai 2015: <http://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>

d'asile et/ou des membres de sa famille restés dans le pays d'origine. Les bonnes pratiques étatiques intègrent à ce titre une politique de confidentialité rigoureuse. Si, de manière exceptionnelle, il apparaît nécessaire de contacter les autorités du pays d'origine, en cas de soupçons d'activités terroristes et que l'information nécessaire ne peut être obtenue qu'auprès de ces autorités, le fait que la personne ait demandé l'asile ne doit pas être révélé.

F. Exclusion du statut de réfugié

18. Ceux qui sont responsables d'infractions graves sont juridiquement exclus du statut de réfugié aux termes des instruments internationaux relatifs au droit des réfugiés. Le HCR encourage les Etats à utiliser les clauses d'exclusion de manière rigoureuse, et dûment appropriée⁵. Il encourage également les Etats qui ne l'ont pas déjà fait à incorporer les clauses d'exclusion de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés dans leur législation nationale. Ceci est conforme non seulement aux exigences du droit des réfugiés mais encore aux résolutions du Conseil de sécurité qui prescrivent aux Etats de refuser de donner refuge aux terroristes, en particulier la résolution 1373 (2001) et la résolution 1624 du 14 Septembre 2005 qui appellent les Etats à adopter certaines mesures appropriées à l'égard des demandeurs d'asile. Ainsi que l'affirment ces résolutions et de nombreuses autres résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, de telles mesures doivent toutefois être conformes au droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire.

19. Les crimes auxquels l'article 1F(a) de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés fait référence - crimes contre la paix, crimes de guerre et crimes contre l'humanité -, sont ceux qui sont définis comme tels dans les instruments internationaux et doivent être interprétés à la lumière de nombreuses sources du droit international pénal, en tenant compte de leur évolution. Des crimes qui, en temps de paix, seraient à juste titre qualifiés d'actes de terrorisme, répondront en général à la définition de crimes de guerre s'ils sont commis dans le contexte d'un conflit armé. Dans certaines circonstances, de tels actes peuvent aussi constituer des crimes contre l'humanité.

20. L'article 1F(c) concerne les actes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Nombre des actes entrant dans le champ d'application de cette disposition ne peuvent en principe être commis que par des personnes ayant participé à l'exercice du pouvoir dans leur Etat ou dans les entités quasi-étatiques étant donné que les buts et principes des Nations Unies entendent régir la conduite des Etats dans leurs relations entre eux. Toutefois, des actes qui sont à juste titre considérés comme étant de nature terroriste et qui, étant donné leur gravité et leur nature, sont susceptibles d'affecter la paix et la sécurité internationales ou les relations pacifiques entre Etats peuvent aussi relever de ce motif d'exclusion. Le HCR accepte que les individus qui n'occupent pas de fonctions officielles au sein d'un Etat puissent être exclus sur le fondement de l'article 1F(c), pour autant qu'il ait été établi qu'ils encourent une responsabilité individuelle en lien avec ces actes.

⁵ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Principes directeurs sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 4 Septembre 2003: <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html> et sa Background Note (*note d'informations*): <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>

21. Indépendamment de ce qui précède, l'article 1F(b) reste une disposition centrale. Cette clause d'exclusion fait référence aux "crimes graves de droit commun" (commis en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié) en cela compris les actes contraires aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, indépendamment de tout motif politique invoqué. Conformément aux approches développées dans le contexte de l'extradition, qui sont également pertinentes dans le contexte de l'exclusion, les actes violents de terrorisme ne satisferont généralement pas les tests de prédominance et de proportionnalité utilisés dans de nombreuses juridictions pour déterminer le caractère politique d'une infraction.

22. Etant donné l'importance de ces questions et les conséquences d'une mauvaise décision, l'application de toute clause d'exclusion devrait continuer à être évaluée de manière individuelle, sur la base des éléments de preuves disponibles, et être conforme aux normes fondamentales d'équité et de justice. Comme évoqué plus haut, cette évaluation doit prendre place au sein du processus de détermination du statut de réfugié, bien que s'inscrivant dans le cadre de procédures spécifiques pour l'exclusion.

23. L'évaluation doit aussi, selon le HCR, prendre en compte d'autres considérations. Premièrement, pour que l'exclusion soit justifiée, il n'est pas suffisant de se fonder sur la désignation comme « terroristes » d'un crime, d'une personne ou d'un groupe particuliers. Plutôt que de s'en tenir à la désignation comme tels, il est nécessaire de déterminer si les actes en question constituent bien des crimes relevant de l'article 1F. Deuxièmement, l'exclusion suppose l'établissement d'une responsabilité individuelle de la personne ayant commis ces actes, que ce soit en tant qu'auteur ou en raison de sa participation à leur commission par une autre personne. Troisièmement, bien que les procédures d'exclusion diffèrent du procès pénal, le niveau de preuve (« raisons sérieuses de penser ») requiert davantage qu'un simple soupçon et, selon le HCR, devrait se situer au-delà d'une simple prépondérance de probabilités.

24. Lorsqu'il existe des preuves suffisantes qu'un demandeur d'asile appartient à un groupe terroriste impliqué dans la commission de crimes graves, y compris ceux qui sont considérés comme étant de nature terroriste, les informations disponibles sur ce groupe peuvent justifier que l'on conclue au fait que toute personne qui devient ou reste volontairement membre de ce groupe puisse être considérée comme responsable individuellement des crimes en question. Dans le cadre des procédures d'asile, ceci peut conduire à une présomption réfutable de responsabilité individuelle, ayant pour résultat d'inverser la charge de la preuve en la déplaçant sur le demandeur d'asile. La position de l'individu au sein de l'organisation concernée, y compris le caractère volontaire de son appartenance, ainsi que les divisions éventuelles au sein de certains groupes, devraient néanmoins être examinées avec attention dans le cadre de la détermination d'une exclusion.

25. Le HCR mesure pleinement le besoin de s'attaquer au financement et aux autres formes de soutien des groupes terroristes, conformément à la résolution 1373 (2001) et aux résolutions ultérieures du Conseil de sécurité, ainsi qu'à la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. L'apport de fonds à de tels groupes peut être en principe constitutif d'un crime relevant de l'exclusion ou engager la responsabilité individuelle pour d'autres crimes - cela étant dit, chaque affaire devra être appréciée au cas par cas car de tels actes n'atteignent pas tous le seuil de gravité requis pour relever de l'article 1F. Selon les circonstances, si les montants sont faibles et apportés de manière épisodique, par exemple, l'infraction pourra ne pas atteindre le niveau de gravité nécessaire.

26. Si une clause d'exclusion s'applique, l'individu ne peut bénéficier de la protection internationale du réfugié au titre de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés. En vertu d'autres instruments internationaux, l'individu exclu peut encore être protégé contre un renvoi dans un pays où il aurait des risques de mauvais traitements. Lorsqu'il est possible pour l'Etat concerné d'exercer sa juridiction sur les actes qui ont donné lieu à l'exclusion, le HCR recommande le déclenchement de poursuites pénales.

G. Annulation et refus du statut de réfugié

27. Une suspicion généralisée fondée sur l'appartenance religieuse, l'origine ethnique ou nationale ou l'affiliation politique ne justifie pas la mise en œuvre d'une procédure de révision générale, et encore moins la remise en cause d'une décision définitive de reconnaissance du statut de réfugié. L'annulation du statut de réfugié - c'est-à-dire la décision d'invalider la reconnaissance initiale du statut de réfugié - n'est en principe possible que si elle découle d'une fraude ou de fausses déclarations concernant les aspects centraux relatifs à l'éligibilité au statut de réfugié. Cela signifie que le statut de réfugié peut être annulé, s'il s'avère que les critères d'inclusion n'étaient pas réunis au moment de la détermination positive, par exemple parce que l'individu cherchait à échapper à des poursuites légitimes plutôt qu'à la persécution, ou que l'une des clauses d'exclusion aurait dû lui être appliquée si tous les faits pertinents avaient été connus. La révocation du statut de réfugié serait justifiée, quant à elle, s'il était établi, dans le cadre de procédures offrant toutes les garanties adéquates, qu'il y a des raisons sérieuses de penser que la personne a commis des actes relevant de l'article 1F(a) ou (c) de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, après avoir été reconnue comme réfugié⁶.

H. Expulsion, y compris vers le pays d'origine

28. Le HCR est préoccupé par le fait que les Etats peuvent être enclins à expulser des groupes ou des individus en se basant sur l'appartenance religieuse, l'origine ethnique ou nationale ou l'affiliation politique, sur la seule présomption qu'ils pourraient être impliqués dans des actes de terrorisme. Le droit international des réfugiés, en particulier l'article 33(2) de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, n'interdit pas l'expulsion de réfugiés, à condition toutefois qu'il soit établi dans le cas individuel que la personne constitue un danger pour la sécurité ou pour la communauté du pays d'accueil. Dès lors que le danger qu'elle représente doit prévaloir sur les risques encourus en cas de retour, le HCR note que de telles décisions d'expulsion doivent être prises dans le respect de la procédure prévue par la loi, qui impose de caractériser la menace à la sécurité et qui donne à la personne la possibilité d'apporter les éléments de preuve permettant de contester ces allégations.

29. L'expulsion et l'exclusion sont deux procédures distinctes. L'exclusion prive du statut de réfugié les personnes considérées comme indignes de bénéficier de la protection internationale parce qu'elles ont commis des crimes graves ou des actes abominables, tout en évitant dans le même temps qu'elles échappent aux poursuites. L'exclusion protège l'intégrité de l'institution de l'asile. L'expulsion a pour but de protéger le pays d'accueil et dépend de l'appréciation d'une menace présente ou future. Le seuil pour renvoyer les réfugiés vers leur pays d'origine – en tant

⁶ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Note sur l'annulation du statut de réfugié*, 22 Novembre 2004: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a375ed92>

qu'exception au principe de non-refoulement – doit être apprécié d'une manière particulièrement rigoureuse.

I. Extradition

30. Le droit international des réfugiés n'exclut pas l'extradition de réfugiés ou de demandeurs d'asile. L'extradition ne peut toutefois être décidée que si la remise de la personne à l'Etat demandeur est conforme au principe de non-refoulement. Plus précisément, l'article 33(1) de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés s'oppose, d'une manière absolue, à l'extradition d'un réfugié vers son pays d'origine sauf dans les circonstances expressément prévues dans l'article 33(2). Un réfugié peut néanmoins être extradé vers un pays autre que le pays d'origine, à condition que ceci ne l'expose pas à un risque de persécution soit dans le pays qui a demandé son extradition soit dans un autre pays.

31. Les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une demande d'extradition par le pays d'origine sont protégés contre le refoulement, conformément à l'article 33(1) de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés tant que leur demande est en cours d'examen y compris au stade du recours. Dans de tels cas, les informations liées à la demande d'extradition devront être examinées à la lumière de toutes les circonstances pertinentes. Les procédures d'extradition et d'asile peuvent être menées en parallèle. Les obligations de l'Etat d'accueil en vertu du droit international des réfugiés exigent que la demande d'asile fasse l'objet d'une évaluation par une instance spécialisée compétente en matière d'éligibilité et que cette détermination du statut de réfugié précède la décision relative à l'extradition.

32. Si l'extradition d'un demandeur d'asile est demandée par un pays autre que le pays d'origine, la procédure d'asile peut être suspendue et la personne recherchée peut être extradée à condition d'établir que l'extradition n'exposera pas le demandeur d'asile à des risques de persécution et de s'assurer qu'il aura accès à une procédure de détermination de la demande d'asile conformément aux critères de la Convention de 1951 à l'issue de la procédure pénale. Dans les cas où l'extradition ne peut avoir lieu pour des raisons liées au risque de persécution ou d'autres atteintes graves lors de la remise, les poursuites dans le pays d'asile est, selon le HCR, la réponse appropriée, conformément au principe *aut dedere aut judicare* ("ou extradier ou juger")⁷.

J. Renforcer l'application du droit pénal

33. Le HCR saluerait l'adoption d'une Convention générale sur le terrorisme international et d'autres instruments internationaux ou régionaux pouvant servir également de cadre aux réglementations nationales. Le HCR a déjà eu l'occasion de faire des observations sur le projet de Convention et sur plusieurs législations nationales. Il est essentiel de combler les lacunes juridiques et de clarifier la définition des crimes terroristes pour combattre le terrorisme de manière efficace.

⁷ Pour de plus amples informations, veuillez consulter HCR, *Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés*, Avril 2008: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ab379262>

34. Le HCR en appelle à tous les gouvernements pour veiller à ce que les dispositions des instruments internationaux et des réglementations nationales n'aient pas pour effet de créer des amalgames injustifiés entre les demandeurs d'asile/réfugiés et les terroristes. Qui plus est, il importe que les définitions soient suffisamment précises. Si les définitions sont trop larges et imprécises, il y a un risque que la désignation comme « terroriste » soit exploitée par certains à des fins politiques, par exemple pour criminaliser les activités d'opposants politiques. C'est un sujet de préoccupation pour le HCR. Cela pourrait conduire à des atteintes susceptibles de constituer des persécutions.

K. L'importance pérenne de la réinstallation et des autres voies régulières pour parvenir en lieu sûr

35. Alors que le nombre de déplacés forcés dans le monde a atteint 60 millions dont beaucoup fuient des situations de conflit et de violence prolongées, le soutien continu des Etats pour la réinstallation est essentiel. Le HCR continue à chercher à diversifier les pays de réinstallation dans le monde et à renforcer ses programmes, allant des procédures d'urgence à une utilisation plus systématique de la réinstallation pour répondre aux besoins des réfugiés de trouver des solutions durables. Le HCR travaille également avec les Etats pour offrir d'autres voies sûres pour l'admission sur le territoire tels que l'admission humanitaire, les visas humanitaires, le parrainage privé, la réunification familiale, les bourses, l'évacuation médicale, et les initiatives de mobilité professionnelle qui complètent les programmes de réinstallation et permettent aux personnes qui sont en besoin de protection internationale d'atteindre un lieu sûr.

36. Ces dernières années, plusieurs pays ont augmenté leurs offres d'engagements en matière de réinstallation ou d'autres formes d'admission humanitaire, mais on constate également que les soutiens à de tels programmes pourraient diminuer pour certains groupes. Ceci serait contre-productif. En tous les cas, le HCR soutient le renforcement des contrôles de sécurité, y compris la prise d'empreintes digitales des candidats à la réinstallation et à d'autres formes d'admission, afin d'assurer l'intégrité de ces dispositifs.

37. En Europe, le HCR a salué l'adoption des programmes de réinstallation et de relocalisation. Ces programmes incluent des mesures de sécurité et des contrôles y compris un enregistrement adapté. A côté du programme global de réinstallation du HCR, de la réunification familiale, du parrainage privé, des visas humanitaires et des visas étudiants, ces programmes proposent des voies régulières qui offrent une alternative aux mouvements irréguliers.

L. Combattre le racisme et la xénophobie

38. Assimiler l'asile à un refuge pour les terroristes n'est pas seulement juridiquement faux mais conduit également à stigmatiser les réfugiés dans l'opinion publique et à favoriser la discrimination et le harcèlement pour des motifs haineux de personnes de certaines races, nationalités ou religions.

39. Les récentes atteintes à la sécurité en Europe et ailleurs se sont traduites par l'émergence d'un discours biaisé et polarisé dans certains cas. L'application pleine et entière de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et, plus généralement, des politiques d'immigration sont les aspects-clés d'une réponse plus globale aux défis actuels dans ce domaine. Ainsi que le soulignait le Secrétaire général des Nations Unies le 20 novembre 2015 après les attentats terroristes de Beyrouth et de Paris, nous devons nous garder d'une suspicion

mal fondée à l'égard des réfugiés et des migrants, qui pourraient au contraire aider à combattre l'extrémisme violent, avant de préciser que de telles distorsions et discriminations ne jouent qu'en faveur des terroristes qui essaient de semer la division et la peur.

40. Un engagement fort et soutenu est nécessaire en cette période particulièrement difficile afin de dédramatiser et dépolitiser les défis humanitaires liés à la protection des réfugiés et offrir une meilleure compréhension de la situation des réfugiés et du droit de demander l'asile.

UNHCR

Genève, 17 Décembre 2015