



**NOTE D'ORIENTATION SUR L'EXTRADITION
ET LA PROTECTION INTERNATIONALE DES
RÉFUGIÉS**

**Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
Section de la politique de protection et des conseils juridiques
Division des services de la protection internationale
Genève**

avril 2008

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) publie des Notes d'orientation conformément à son mandat tel qu'il est énoncé dans le *Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 1950*, conjointement avec l'article 35 de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* et l'article II de son *Protocole de 1967*.

En analysant les principes juridiques internationaux et les aspects connexes, les Notes d'orientation visent à préciser le droit et les normes juridiques applicables concernant certaines questions thématiques afin de fournir des orientations dans le domaine concerné. Elles ont pour but ultime de renforcer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en assurant le respect des normes internationales relatives à la protection des réfugiés.

Les Notes d'orientation appartiennent au domaine public et sont destinées aux gouvernements, notamment aux responsables politiques et aux législateurs ; au corps judiciaire ; aux juristes ; aux personnes chargées de statuer en matière d'asile et autres interlocuteurs et partenaires externes traitant de questions relatives à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Elles servent aussi d'orientation pour les interventions de protection du HCR sur le terrain. L'Organisation invite les États à incorporer les principes et les normes qui y sont énoncés dans leur système juridique national.

Toute question relative à des aspects spécifiques de ces Notes doit être adressée à la Section de la politique de protection et des conseils juridiques (PPLAS) de la Division des services de la protection internationale, au HCR, à Genève.

Table des matières	Page
I. HISTORIQUE ET CONTEXTE	4
II. L'EXTRADITION ET LE PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT	6
A. Portée et teneur du principe de non-refoulement dans le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme	6
1. Protection contre le refoulement en vertu du droit international des réfugiés	6
2. Protection contre le refoulement en vertu du droit international des droits de l'homme	9
3. Hiérarchie des obligations	11
B. Application du principe de non-refoulement dans les affaires d'extradition concernant des réfugiés ou des demandeurs d'asile	13
1. Réfugiés	13
2. Demandeurs d'asile	15
C. Application des obligations de non-refoulement dans des cas d'extradition concernant des réfugiés ou des demandeurs d'asile	17
1. Dispositions relatives au non-refoulement dans le contexte de l'extradition.....	17
2. Autres dispositions et principes pertinents du droit de l'extradition et lien avec le principe de non-refoulement.....	18
III. PROCÉDURES D'EXTRADITION ET PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS	21
A. Considérations générales	21
B. Procédures d'extradition concernant des réfugiés	22
1. Garanties visant à assurer le respect du principe de non-refoulement.....	23
2. Confidentialité	25
C. Procédures d'extradition concernant des demandeurs d'asile	26
1. Procédures d'extradition et d'asile séparées.....	27
2. Détermination d'une demande d'asile par les autorités d'asile de l'État requis.....	27
3. Ordre des décisions relatives à l'extradition et à l'asile	27
4. Confidentialité dans les procédures d'extradition concernant un demandeur d'asile.....	29
D. Rôle du HCR dans les procédures d'extradition	29
IV. ÉLIGIBILITÉ À LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET EXTRADITION	29
A. Considérations générales	29
B. Détermination du statut de réfugié dans les cas faisant intervenir des considérations d'extradition	30
1. Critères de fond.....	30
2. Questions de procédure.....	34
C. Annulation et révocation du statut de réfugié	36
V. CONCLUSION	38

I. HISTORIQUE ET CONTEXTE

1. L'extradition est un processus officiel faisant intervenir la remise d'une personne par un État (l'« État requérant ») aux autorités d'un autre (l'« État requis ») en vue de poursuites pénales ou de l'application d'une condamnation. En tant qu'instrument permettant aux États de faire en sorte que les auteurs de crimes graves soient amenés à répondre de leurs actes, l'extradition est un outil important dans la lutte contre l'impunité, notamment dans les cas faisant intervenir par exemple des violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui sont souvent une forme de persécution et une cause de déplacement. En tant que telle, l'extradition est aussi un instrument clé dans les efforts déployés par les États pour lutter contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité transnationale.

2. La protection internationale des réfugiés et l'application du droit pénal ne s'excluent pas mutuellement. La Convention de 1951 relative au statut de réfugié (la « Convention de 1951 ») et son Protocole de 1967 ne mettent pas les réfugiés ou les demandeurs d'asile qui ont commis un crime à l'abri de poursuites et le droit international des réfugiés n'interdit pas leur extradition dans toutes les circonstances.¹ Toutefois, lorsque la personne visée par la demande d'extradition (la « personne réclamée ») est un réfugié ou un demandeur d'asile, ses besoins de protection particuliers doivent être pris en considération.

3. L'interaction entre l'extradition et les questions relatives à la protection internationale des réfugiés doit être étudiée à la lumière de l'évolution du droit et de la pratique de l'extradition au fil du temps. Traditionnellement, les relations d'extradition entre les États étaient surtout régies par des traités d'extradition bilatéraux et multilatéraux, et par les législations nationales.² En tant que corpus de règles reflétant pour la plupart un consensus entre les États, le droit de l'extradition a beaucoup changé avec le temps pour tenir compte de nouveaux types de crimes et problèmes de sécurité, notamment des menaces liées au terrorisme international ces dernières décennies. Cependant, d'autres évolutions du droit international intervenues depuis 1945 ont eu une forte incidence sur le cadre juridique de l'extradition.

4. Un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, de conventions antiterrorisme et d'autres instruments traitant de la criminalité transnationale

¹ Le même principe s'applique aussi aux instruments régionaux relatifs aux réfugiés, notamment à la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (« Convention de l'OUA ») (disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>) et à la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés (disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>), ainsi qu'au Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 1950 (annexé à la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950) (disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>).

² Les critères juridiques d'octroi ou de refus d'une demande d'extradition sont déterminés par les traités d'extradition bilatéraux ou multilatéraux applicables aux deux États concernés, ainsi que par le droit national de l'État requis. Les traités d'extradition et des dispositions applicables de la législation nationale définissent typiquement les infractions pouvant faire l'objet d'une extradition (« infractions extraditables »); les motifs pouvant être invoqués pour refuser une demande d'extradition (« motifs de refus »); et les pièces justificatives et/ou preuves devant être fournies par l'État requérant. Les procédures d'examen d'une demande d'extradition sont normalement définies par le droit national de l'État requérant. Pour un exposé plus détaillé du droit de l'extradition de manière générale et de ses liens avec l'asile, voir S. Kapferer, *The Interface between Extradition and Asylum* (ci-après : « *Extradition and Asylum* »), UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/05, novembre 2003, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe846da4.html>.

contiennent des dispositions instaurant l'obligation d'extrader les personnes suspectées d'être responsables de certains crimes. Ces instruments demandent en général aux États parties de faire en sorte que les actes en question soient considérés comme des infractions en vertu de leur droit pénal et puissent fonder une demande d'extradition même en l'absence de traités d'extradition entre les États concernés.³ Cependant, les obligations de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'homme imposent des interdictions à l'extradition dans certaines circonstances, en plus de celles prévues par le droit international relatif aux réfugiés.

5. Dans les affaires d'extradition concernant un réfugié ou un demandeur d'asile, certains principes et dispositions du droit de l'extradition offrent des garanties juridiques à la personne concernée. La personne réclamée peut par exemple bénéficier de l'application du principe de spécialité ; des restrictions à la ré-extradition depuis l'État requérant vers un État tiers ; de la possibilité d'accorder l'extradition à condition que la personne réclamée puisse retourner dans l'État requis à l'issue de la procédure pénale ou après avoir purgé sa peine ; de la règle de non-extradition pour les infractions politiques ; ou d'autres motifs de refus traditionnels, notamment ceux ayant trait à la peine capitale et aux notions de justice et d'équité. Les « clauses de discrimination », en vertu desquelles l'extradition peut ou doit être refusée si elle est demandée pour des raisons politiques ou dans un but de persécution ou de discrimination, sont une évolution plus récente du droit de l'extradition.⁴ Ces garanties recourent dans une certaine mesure les obligations de non-refoulement de l'État requis prévues par le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés.

6. La présente Note d'orientation expose la position du HCR sur des questions de procédure et de fond qui se posent lorsqu'une demande d'extradition concerne un réfugié ou un demandeur d'asile. La Partie II fournit un examen détaillé des obligations de non-refoulement de l'État requis prévues par le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés dans le contexte de procédures d'extradition portant sur un réfugié ou un demandeur d'asile. Elle étudie également les liens qui existent entre les principes et les dispositions du droit de l'extradition et le principe de non-refoulement. La Partie III traite de questions relatives aux procédures d'extradition, y compris aux garanties requises pour que la situation particulière des réfugiés et des demandeurs d'asile soit pleinement prise en compte et la relation qu'il convient d'établir entre la procédure d'extradition et celle d'asile. Cette partie de la Note examine aussi le rôle du HCR dans les procédures d'extradition qui concernent des personnes relevant de sa compétence. La Partie IV s'intéresse à l'incidence que peuvent avoir les informations relatives à une demande d'extradition sur l'éligibilité à la protection internationale des réfugiés et souligne les garanties de procédure applicables dans les procédures d'asile lorsqu'un requérant fait aussi l'objet d'une demande d'extradition. La Partie V présente des conclusions sur l'interaction entre extradition et asile et sur la nécessité de veiller à ce que la pratique de l'extradition suivie par les États soit conforme à leurs obligations découlant du droit international.

³ Dans de nombreux cas, ces instruments instaurent l'obligation d'extrader ou de poursuivre (« *aut dedere aut judicare* »). Il convient toutefois de souligner qu'il n'existe pas d'obligation générale d'extrader une personne en vertu du droit international. Pour de plus amples détails, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 21 à 32.

⁴ Pour une discussion plus détaillée de ces dispositions et principes relatifs au droit de l'extradition, voir par. 38 à 45 ci-dessous.

II. L'EXTRADITION ET LE PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT

7. Cette partie étudie la portée et la teneur des obligations de non-refoulement de l'État requis prévues par le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, ainsi que leur fonctionnement dans le contexte des demandes d'extradition d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile. Elle se penche aussi sur la manière d'assurer la protection contre le refoulement dans le processus d'extradition de l'État requis.

A. Portée et teneur du principe de non-refoulement dans le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme

1. Protection contre le refoulement en vertu du droit international des réfugiés

8. Le principe de non-refoulement, qui interdit le retour forcé de réfugiés vers un lieu où ils risquent de subir des persécutions, est la pierre angulaire du régime de protection internationale des réfugiés.⁵ Inscrit à l'article 33 de la Convention de 1951,⁶ il constitue un principe fondamental auquel il ne peut être dérogé.⁷ Le principe de non-refoulement tel qu'il est prévu à l'article 33 de la Convention de 1951 fait aussi partie du droit international coutumier. En tant que tel, il est contraignant pour tous les États, y compris pour ceux qui ne sont pas encore parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967.⁸

9. L'article 33(1) de la Convention de 1951 dispose que :

« Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait

⁵ Pour une analyse détaillée, voir E. Lauterpacht and D. Bethlehem, « The scope and content of the principle of *non-refoulement*: Opinion », in E. Feller, V. Türk and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003), p. 87 à 177. Voir aussi HCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

⁶ Les instruments régionaux relatifs aux réfugiés contiennent aussi des dispositions sur le non-refoulement, notamment l'article II(3) de la Convention de l'OUA de 1969 et la partie III(5) de la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés. Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes, les dispositions de la Déclaration de Carthagène ont été incorporées dans la législation de nombreux États d'Amérique latine.

⁷ L'article 42(1) de la Convention de 1951 et l'article VII(1) du Protocole de 1967 citent l'article 33 comme l'une des dispositions de la Convention de 1951 auxquelles aucune réserve n'est permise.

⁸ Voir : UNHCR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law*, Réponse aux questions posées au HCR par la Cour constitutionnelle fédérale de la République fédérale d'Allemagne dans les affaires 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437b6db64.html> ; UNHCR, *Note on the Principle of Non-Refoulement (EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures)*, 1^{er} novembre 1997, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html>. Voir aussi Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, adoptée à la réunion ministérielle des États parties des 12 et 13 décembre 2001, HCR/MMSP/2001/09, au paragraphe 4 du Préambule, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html> ; Cour d'appel de Nouvelle-Zélande, *Zaoui v. Attorney General*, (N°2) [2005] 1 NZLR 690, 30 septembre 2004, par. 34 et 136, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af11a.html>. Pour un examen approfondi de la portée et de la teneur du principe de non-refoulement en vertu du droit international coutumier, voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 193 à 219.

menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

10. Cette disposition est pleinement applicable dans le contexte de l'extradition, comme il ressort clairement de la formulation de l'article 33(1) de la Convention de 1951, qui fait référence à l'expulsion ou au refoulement « de quelque manière que ce soit ». Traitant de divers problèmes d'extradition concernant des réfugiés, le Comité exécutif du Programme du HCR *inter alia*

« b) A réaffirmé le caractère fondamental du principe universellement reconnu du non-refoulement ;

c) A reconnu que les réfugiés devraient bénéficier d'une protection contre l'extradition vers un pays où ils craignent avec raison d'être persécutés pour les motifs énumérés au paragraphe 2 de la section A de l'article premier de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ;

d) A appelé les États à veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte du principe du non-refoulement dans les traités relatifs à l'extradition et, si nécessaire, dans la législation nationale sur la question ;

e) A exprimé l'espoir qu'il serait dûment tenu compte du principe du non-refoulement dans l'application des traités existant en matière d'extradition ».⁹

11. La protection visée à l'article 33(1) s'applique à toute personne qui est un réfugié en vertu de la Convention de 1951, c'est-à-dire à toute personne qui répond aux critères de la définition du réfugié énoncés à l'article 1A(2) de la Convention de 1951 (les « critères d'inclusion »)¹⁰ et qui ne relève pas de l'une de ses dispositions relatives à l'exclusion.¹¹ Le principe de non-refoulement tel qu'il est énoncé à l'article 33(1) de la Convention de 1951 s'applique aussi aux personnes qui répondent aux critères d'éligibilité exposés à l'article 1 de la Convention de 1951 mais dont le statut de réfugié n'a pas été officiellement reconnu.¹² Cet aspect est particulièrement important pour les demandeurs d'asile. Dans la mesure où ils

⁹ Voir HCR, Comité exécutif, Conclusion No. 17 (XXXI) – 1980 sur les problèmes d'extradition concernant les réfugiés, par. b) à e), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4423.html>.

¹⁰ En vertu de cette disposition, qui figure aussi à l'article 1 du Protocole de 1967, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

¹¹ Les dispositions relatives à l'exclusion figurant dans la Convention de 1951 sont : le premier paragraphe de l'article 1D (qui s'applique aux personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'une institution des Nations Unies autre que le HCR) ; l'article 1E (qui s'applique aux personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel elles ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays) ; et l'article 1F (qui s'applique aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis certains crimes ou agissements graves). Des dispositions relatives à l'exclusion figurent aussi dans la Convention de l'OUA de 1969 et le Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 1950 annexé à la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950. Voir aussi par. 78 ci-dessous.

¹² Voir HCR, Comité exécutif, Conclusion No. 6 (XXVIII) – 1977 sur le non-refoulement, par. c), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43ac.html> ; Conclusion No. 79 (XLVII) – 1996 sur la protection internationale, par. j), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c430.html> ; et Conclusion No. 81 (XLVIII) – 1997 sur la protection internationale, par. i), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c690.html>.

peuvent être des réfugiés, les demandeurs d'asile ne doivent pas être refoulés ou expulsés tant qu'il n'a pas été statué de manière définitive sur leur cas.¹³

12. Le principe de non-refoulement s'applique non seulement au pays d'origine d'un réfugié mais aussi à tout autre pays où celui-ci craint avec raison d'être persécuté pour l'un ou plusieurs des motifs énoncés à l'article 1A(2) de la Convention de 1951, ou à partir duquel il pourrait être envoyé dans un pays où il existe un risque de persécution lié à un motif de la Convention.¹⁴

13. Les exceptions au principe de non-refoulement ne sont autorisées par le droit international des réfugiés que dans les circonstances prévues à l'article 33(2), qui dispose que :

« Le bénéfice de [l'article 33(1)] ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

14. Pour que cette disposition s'applique, le pays d'asile doit établir de manière individuelle que les critères suivants relatifs aux exceptions au principe de non-refoulement sont remplis :

- (i) Pour que l'exception relative à la « sécurité du pays » s'applique, il convient d'établir que le réfugié représente un danger présent ou futur pour le pays d'accueil. Le danger doit être très grave et non pas d'ordre mineur et doit constituer une menace pour la sécurité nationale du pays d'accueil.¹⁵
- (ii) Pour que l'exception de menace pour la communauté s'applique, non seulement le réfugié concerné doit avoir été condamné pour un crime très grave mais il doit aussi être établi qu'au vu du crime et de la condamnation, le réfugié représente un danger présent ou futur très grave pour la communauté du pays d'accueil. Le fait qu'une personne ait été condamnée pour un crime particulièrement grave ne

¹³ Voir par exemple, HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/troisième session : Processus d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces)* (ci-après : « *Processus d'asile* »), EC/GC/01/12, 31 mai 2001, par. 4, 8, 13 et 50 c), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>. Voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 87 à 99, avec d'autres références.

¹⁴ Voir HCR, *Note sur le non-refoulement*, EC/SCP/2, 1977, par. 4, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68ccd10.html>. Voir aussi Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analyzed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge University Press Cambridge (1995), p. 341.

¹⁵ Voir UNHCR, *Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790*, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71bbe24.html> (ci-après : « *UNHCR, Suresh Factum* »), in 14:1 *International Journal of Refugee Law* (2002), par. 68 à 73. Voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 164 à 166 ; et A. Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention, Articles 2–11, 13–37*, publié par le HCR (1997) et disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785ee9d2.html>, commentaire de l'article 33, par. (8), où les discussions des auteurs de la Convention de 1951 sur ce point sont résumées comme suit : « De manière générale, l'exception relative à la « sécurité du pays » peut être invoquée pour des actes plutôt graves, mettant directement ou indirectement en danger la constitution, le gouvernement, l'intégrité territoriale, l'indépendance ou la paix extérieure du pays concerné » (traduction libre).

signifie pas en soi qu'elle remplit aussi le critère de la « menace pour la communauté ». Tout dépendra de la nature et des circonstances du crime en question et d'autres facteurs pertinents (p. ex. preuve ou probabilité de récidive).¹⁶

15. En tant qu'exception à la protection contre le non-refoulement prévue par la Convention de 1951, une application restrictive nécessite l'existence d'un lien rationnel entre le renvoi du réfugié et l'élimination du danger pour la sécurité ou la communauté du pays d'accueil résultant de sa présence. Une application restrictive signifie aussi que le refoulement doit être le dernier recours possible pour éliminer la menace qui pèse sur la sécurité ou la communauté dudit pays.¹⁷ De plus, la menace pour le pays d'accueil doit être plus importante que le risque de préjudice encouru par la personne réclamée du fait du refoulement.¹⁸ En outre, la détermination de l'applicabilité ou non de l'une des exceptions prévues à l'article 33(2) doit se faire dans le cadre d'une procédure qui offre toutes les garanties requises.¹⁹ Lorsque l'applicabilité de l'article 33(2) est déterminée dans le cadre du processus d'extradition, l'État requis doit veiller au strict respect des critères tant de procédure que de fond.²⁰

16. Toutefois, les dispositions de l'article 33(2) de la Convention de 1951 n'ont pas d'incidence sur les obligations de non-refoulement de l'État requis en vertu du droit international des droits de l'homme, qui n'autorisent aucune exception. Ainsi, l'État requis ne pourrait extraditer un réfugié si l'extradition aurait pour conséquence de l'exposer par exemple à un risque important de torture.²¹ Des considérations identiques s'appliquent concernant l'interdiction du refoulement vers d'autres formes de préjudice irréparable.

2. Protection contre le refoulement en vertu du droit international des droits de l'homme

17. Les obligations de non-refoulement de l'État requis en vertu du droit international des droits de l'homme prévoient l'interdiction absolue d'extrader lorsque la remise de la personne réclamée aboutirait à l'exposer à un risque de torture ou à d'autres violations graves des droits de l'homme.

18. L'article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévoit expressément qu'« [a]ucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » En tant que partie intégrante de l'interdiction de la torture en vertu du droit international coutumier, qui a atteint le rang de

¹⁶ Voir E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 190 à 192.

¹⁷ Si des mesures moins graves suffiraient à supprimer la menace que représente le réfugié pour la sécurité ou la communauté du pays d'accueil, le refoulement ne peut être justifié en vertu de l'article 33(2) de la Convention de 1951.

¹⁸ Voir UNHCR, *Suresh Factum*, note 15 ci-dessus, par. 74 à 84 ; voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 177 à 179.

¹⁹ Selon le HCR, celles-ci doivent être identiques aux garanties de procédure requises pour l'expulsion par l'article 32 de la Convention de 1951. L'article 32(1) autorise l'expulsion d'un réfugié vers un pays autre que celui où il craint de subir des persécutions pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. L'article 32(2) et (3) prévoit des garanties minimales, notamment le droit d'être entendu et de présenter un recours, ainsi que le droit à un délai raisonnable lui permettant de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 159.

²⁰ Voir aussi par. 52 et 53 ci-dessous.

²¹ Voir UNHCR, *Suresh Factum*, note 15 ci-dessus, par. 18 à 50 ; E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 159(ii), 166 et 179.

jus cogens, l'interdiction du refoulement vers un lieu où la personne serait exposée à un tel traitement est contraignante pour tous les États, y compris pour ceux qui ne sont pas encore parties aux traités pertinents.²²

19. L'interdiction de la privation arbitraire de la vie et de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévue respectivement aux articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, telle qu'elle est interprétée par le Comité des droits de l'homme, comprend aussi l'interdiction du refoulement vers un lieu où la personne risque d'être exposée à un tel traitement.²³ L'interdiction du refoulement dans un pays où il existe un risque réel de « préjudice irréparable » prévue par le droit international des droits de l'homme s'étend à toute personne qui se trouverait sur le territoire de l'État ou relèverait de sa compétence,²⁴ y compris les réfugiés et les demandeurs d'asile. Elle s'applique aussi au pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou à tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite.²⁵ Elle est non-dérogeable et ne fait l'objet d'aucune exception.²⁶

²² Voir par exemple Comité des droits de l'Homme, *Observation générale n°29, Dérogations en période d'état d'urgence*, Doc UN CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, par. 11, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fd1f.html> ; voir aussi les décisions du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) dans l'affaire *Le Procureur c. Delalic et consorts*, arrêt de la Chambre de première instance du 16 novembre 1998, par. 454, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41482bde4.html> ; *Le Procureur c. Furundzija*, arrêt de la Chambre de première instance du 10 décembre 1998, par. 134 à 164, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40276a8a4.html> ; *Le Procureur c. Kunarac et consorts*, arrêt de la Chambre de première instance du 22 février 2001, par. 466, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7560.html> ; et l'arrêt de la Chambre des Lords dans l'affaire *Pinochet, re.* [1999] 2 All ER 97, par. 108 et 109, disponible à l'adresse <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990115/pino01.htm>. En vertu de l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, le *jus cogens*, ou norme impérative du droit international, est « est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ». Voir aussi UNHCR, *Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration ; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790*, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71bbe24.html> (ci-après : « UNHCR, *Suresh Factum* »), in 14:1 International Journal of Refugee Law (2002), par. 42 à 50. Voir aussi E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 222 à 237.

²³ Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 20 : article 7 (Interdiction de la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)*, 10 mars 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, par. 9, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fb0.html> et *Observation générale No. 31 sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États partis au Pacte*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 21 avril 2004, par. 12, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/478b26ae2.html>. Voir aussi Comité des droits de l'enfant, *Observation générale No. 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine*, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6, 3 juin 2005, par. 27, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

²⁴ Pour les États parties au Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ce point a été rendu explicite par le Comité des droits de l'homme dans son *Observation générale No. 31*, note 23 ci-dessus, par. 10.

²⁵ Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 31*, note 23 ci-dessus, par. 12.

²⁶ Pour une discussion plus détaillée et d'autres références, voir UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection* le (ci-après : « *Note on Diplomatic Assurances* »), 10 août 2006, par. 16 à 19, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44dc81164.html>, et HCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007, par. 17 à 22, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

20. Des obligations de non-refoulement instaurant l'interdiction d'extrader dans les cas faisant intervenir un risque pour la vie ou l'intégrité physique de la personne réclamée existent aussi dans des traités régionaux de défense des droits de l'homme. Dans les Amériques par exemple, l'article 22(8) de la Convention américaine des droits de l'homme de 1969, dispose qu'« [e]n aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays, que ce soit son pays d'origine ou non, lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques. » En vertu de l'article 13(4) de la Convention interaméricaine de 1985 pour la prévention et la répression de la torture, « [l]orsqu'il existe des présomptions fondées que la vie de la personne recherchée est en danger, qu'elle sera soumise à la torture, à des traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qu'elle sera jugée par des tribunaux d'exception ou *ad hoc* dans l'État requérant, l'extradition n'est pas accordée et la personne recherchée n'est pas renvoyée. » Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement considéré que l'obligation de non-refoulement était inhérente à l'obligation de ne pas soumettre quiconque à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants en vertu de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1951 (CEDH) et que cette obligation était engagée chaque fois qu'il existait un risque réel pour une personne de subir un tel traitement du fait d'un renvoi forcé, y compris d'une extradition.²⁷

3. Hiérarchie des obligations

21. L'État requis peut se trouver face à un conflit d'obligations lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu ou non d'accorder l'extradition. D'une part, une obligation d'extrader peut découler d'un accord bilatéral ou multilatéral auquel l'État requérant et l'État requis sont parties, ou de dispositions d'instruments régionaux ou internationaux instaurant l'obligation d'extrader ou de poursuivre. D'autre part, l'État requis est lié par ses obligations de non-refoulement en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme, qui interdisent l'extradition d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile vers l'État requérant dans les conditions déjà examinées. Dans de telles situations, les interdictions de remise d'un individu prévues par le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme l'emportent sur toute obligation d'extrader.

²⁷ Voir par exemple *Soering c. Royaume-Uni*, requête n° 14038/88, 7 juillet 1989, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6fec.html>, et d'autres cas, dont *Cruz Varas c. Suède*, requête n° 15567/89, 20 mars 1991, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6fe14.html> ; *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 13163/87 et autres, 30 octobre 1991, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7008.html> ; *Chahal c. Royaume-Uni*, requête n° 22414/93, 15 novembre 1996, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b69920.html> ; *Ahmed c. Autriche*, requête n° 25964/94, 17 décembre 1996, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b62f2c.html> ; *TI c. Royaume-Uni*, requête n° 43844/98 (recevabilité), 7 mars 2000, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dfc.html>. Dans l'affaire *Saadi c. Italie*, requête n° 37201/06, 28 février 2008, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6882e2.html>, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé sa jurisprudence antérieure selon laquelle l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 3 de la CEDH, notamment l'obligation de non-refoulement inhérente à cet article, était absolue et s'appliquait, indépendamment des agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, et quelle que soit la nature de l'infraction qui aurait été commise. La Cour a aussi réaffirmé sa conclusion antérieure selon laquelle il n'est pas possible de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion afin de déterminer si la responsabilité d'un État est engagée sur le terrain de l'article 3 de la CEDH.

22. La prééminence des obligations des droits de l'homme ne dépend pas de l'existence de dispositions spécifiques à cette fin dans le traité qui instaure l'obligation d'extrader.²⁸ La primauté de ces obligations par rapport à celles qui figurent dans les traités d'extradition est plutôt due à leur nature²⁹ et à leur place dans la hiérarchie de l'ordre juridique international. Elle découle de l'article 103, conjointement avec les articles 55(c) et 56, de la Charte des Nations Unies. L'article 103 de la Charte établit la prééminence des obligations découlant de la Charte sur celles émanant d'autres accords internationaux.³⁰ En outre, en vertu des articles 55(c) et 56 de la Charte, les États membres des Nations Unies s'engagent à œuvrer en vue d'atteindre les buts des Nations Unies, qui comprennent le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.³¹

23. Les obligations découlant du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés l'emportent aussi sur celles émanant d'autres traités internationaux dans le contexte des efforts déployés par les États pour supprimer et prévenir le terrorisme.³² À cet égard, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies ont déclaré à maintes reprises que les États devaient veiller à ce que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme respecte l'ensemble de leurs obligations découlant du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire.³³ Ces deux organes ont expressément fait référence aux

²⁸ Voir, par exemple, article 6 de la Convention interaméricaine sur l'extradition (1981) (1981), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38510.html>, qui dispose qu'« [a]ucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme restreignant, le cas échéant, le droit d'asile. »

²⁹ Contrairement aux traités qui créent des droits et des obligations réciproques purement subjectifs entre les États, les instruments de protection des droits de l'homme et des réfugiés instaurent « des ordres juridiques particuliers faisant intervenir des obligations objectives de protéger les droits de l'homme » (traduction libre). Voir M.N. Shaw, *International law*, 4th edn., Cambridge University Press, Cambridge (1997), p. 696.

³⁰ L'article 103 de la Charte des Nations Unies, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3930.html>, dispose qu'« [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

³¹ L'article 55(c) de la Charte des Nations Unies dispose qu'« [e]n vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : ... (c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » L'article 56 de la Charte dispose : « Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation. »

³² Voir résolution du Conseil de sécurité S/RES/1624(2005), du 14 septembre 2005, par. 2 et 7 du préambule et par. 4 du dispositif (qui rappelle aussi le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile tel qu'il est énoncé à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Voir aussi la Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, annexée à la résolution de l'Assemblée générale A/RES/51/210 du 16 janvier 1997, au par. 8 du préambule ; A/RES/60/158 du 28 février 2006 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, par. 7 du préambule et par. 5 du dispositif.

³³ Voir résolutions du Conseil de sécurité SC/RES/1269 (1999) du 19 octobre 1999, par. 4(iv) ; SC/RES/1373 (2001) du 28 septembre 2001, par. 3(f) et 3(g) ; S/RES/1456(2003) du 20 janvier 2003, annexe, par. 6 ; S/RES/1535(2004) du 26 mars 2004, annexe, par. 6 du préambule ; S/RES/1566(2004) du 8 octobre 2004, par. 4 du préambule ; SC/RES/1617 (2005) du 29 juillet 2005, par. 4 du préambule ; S/RES/1624 (2005) du 14 septembre 2005, par. 2 du préambule et par. 4 du dispositif. Voir aussi résolutions de l'Assemblée générale A/RES/49/60 du 9 décembre 1994, annexe, par. 5 ; A/RES/51/210 du 17 décembre 1996, annexe, par. 6 du préambule (avec des références spécifiques aux articles 1, 2, 32 et 33 de la Convention de 1951) et 7 ; A/RES/57/219 du 27 février 2003 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, par. 1 ; A/RES/58/187 du 22 mars 2004 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, par. 1 ; A/RES/60/1 du 24 octobre 2005 sur le

obligations des États en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, y compris au principe de non-refoulement.³⁴ La nécessité d'un respect intégral par les États de leurs obligations découlant du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire a été réaffirmée de manière spécifique au sujet de l'extradition dans le Plan d'action annexé à la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU adopté par l'Assemblée générale le 6 septembre 2006.

B. Application du principe de non-refoulement dans les affaires d'extradition concernant des réfugiés ou des demandeurs d'asile

1. Réfugiés

Demande d'extradition émanant du pays d'origine du réfugié³⁵

24. Si l'extradition d'un réfugié est demandée par son pays d'origine, l'article 33(1) de la Convention de 1951 ou le droit international coutumier interdit à l'État requis d'extrader la personne réclamée. Dans de tels cas, le principe de non-refoulement en vertu du droit international des réfugiés instaure l'interdiction absolue de l'extradition, à moins que les autorités de l'État requis n'aient établi que la personne réclamée relève de l'une des exceptions prévues à l'article 33(2) de la Convention de 1951.³⁶ Mais même dans ce cas, l'État requis doit néanmoins respecter ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'homme.³⁷

25. Ce principe s'applique aussi pleinement dans les cas où l'État requérant a donné des assurances que la personne concernée ne serait pas soumise à des persécutions ou à d'autres formes de préjudice après sa remise. Le HCR estime qu'il convient de n'accorder aucun poids aux engagements de cette nature, couramment appelés « assurances diplomatiques », lorsqu'un réfugié qui bénéficie de la protection prévue à l'article 33(1) de la Convention de 1951 est renvoyé, directement ou indirectement, dans son pays d'origine.³⁸ Cette position s'explique par le fait que le pays d'asile a déjà procédé à une détermination individuelle et a reconnu que le réfugié craignait avec raison d'être persécuté dans son pays d'origine. Le pays d'asile étant arrivé à cette conclusion, il serait foncièrement contraire à la protection fournie par la Convention de 1951 que l'État émetteur recherche auprès de l'agent même des persécutions l'assurance que le réfugié sera bien traité à son retour.³⁹

Document final du Sommet mondial de 2005, par. 85 ; A/60/43 du 6 janvier 2006, par. 11 et 19 du préambule, par. 3 du dispositif ; A/RES/60/158 du 28 février 2006 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, par. 7 et 13 du préambule, par. 1 et 5 du dispositif ; A/RES/62/71 du 8 janvier 2008 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, par. 12 et 20 du préambule ; et en particulier A/RES/62/159 du 11 mars 2008 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

³⁴ Voir résolution de l'Assemblée générale A/60/288 du 6 septembre 2006 sur la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, Annexe, II.3.

³⁵ Le terme « pays d'origine » tel qu'il est utilisé tout au long de la présente Note fait référence au pays de nationalité ou, dans le cas d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile apatride, au pays de son ancien lieu de résidence habituelle.

³⁶ Voir par. 13 à 15 ci-dessus.

³⁷ Voir par. 17 à 20 ci-dessus. Voir aussi UNHCR, *Suresh Factum*, note 15 ci-dessus, pp. 141 à 157 ; UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus, par. 31 ; et la discussion dans E. Lauterpacht and D. Bethlehem, note 5 ci-dessus, par. 159(ii), 166 et 179.

³⁸ Voir UNHCR, *Suresh Factum*, note 15 ci-dessus, par. 51.

³⁹ Voir UNHCR, *Suresh Factum*, note 15 ci-dessus, par. 52.

Demande d'extradition émanant d'un pays autre que le pays d'origine du réfugié

26. Si le pays qui demande extradition n'est pas le pays d'origine du réfugié, l'État requis doit néanmoins chercher à savoir si la remise du réfugié serait compatible avec ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés.⁴⁰ Pour qu'il en soit ainsi, l'État requis devrait établir que l'extradition n'exposerait pas le réfugié à un risque de persécution, de torture ou autre préjudice irréparable dans ce pays, ou au renvoi ultérieur dans le pays d'origine ou dans un pays tiers où un tel risque existe.

27. Pour cela, l'État requis doit évaluer la situation que connaîtra la personne réclamée si elle est extradée vers l'État requérant. Si des assurances diplomatiques ont été données concernant le traitement du réfugié après sa remise, il conviendrait de les examiner à la lumière de toutes les circonstances pertinentes.

28. En vertu du droit international des droits de l'homme, un État n'est autorisé à renvoyer une personne dans un autre pays sur la base d'assurances diplomatiques que si ces assurances suppriment réellement le risque que la personne concernée soit soumise à des violations graves des droits de l'homme. Pour qu'il en soit ainsi, il convient d'établir que les assurances sont :

- (i) un moyen *approprié* d'éliminer le danger auquel la personne concernée est exposée, et que
- (ii) l'État requis peut, de bonne foi, les considérer comme *fiables*.⁴¹

29. S'il est relativement facile de juger du caractère approprié et de la fiabilité des assurances diplomatiques dans des affaires faisant intervenir la peine de mort, le recours à ces assurances est souvent plus problématique en cas de risque de torture ou d'autres formes de mauvais traitements.⁴² Dans un rapport traitant notamment d'exemples de pratiques des États dans des affaires faisant intervenir des assurances diplomatiques, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a considéré que « les assurances diplomatiques ne sont ni fiables ni

⁴⁰ Voir par. 8 à 20 ci-dessus.

⁴¹ Ces critères ont été élaborés dans la jurisprudence des cours nationales, régionales et internationales dans des affaires faisant intervenir l'extradition vers un pays où la personne risquait d'être exposée à la peine capitale ou à des violations graves du droit à un procès équitable, ainsi qu'à l'expulsion ou au refoulement vers un lieu où elle risquait d'être exposée à la torture ou à d'autres formes de mauvais traitements. La question a aussi été étudiée notamment par les organes des traités des droits de l'homme et les experts mandatés par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Pour une discussion plus détaillée sur le sujet, voir UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus, par. 20 à 26.

⁴² La question a été traitée, par exemple, par la Cour suprême du Canada dans sa décision *Suresh c. Canada (ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002, CSC 1, par. 124, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c42bdfa0.html> : « Il est peut-être utile d'ajouter quelques remarques sur les assurances obtenues. Il faut établir une distinction entre les assurances selon qu'elles sont fournies par un État qui promet de ne pas appliquer la peine de mort (conformément à un processus légal) ou par un État qui promet de ne pas avoir recours à la torture (un processus illégal). Nous tenons à souligner le problème que crée le fait d'accorder trop de poids à l'assurance donnée par un État qu'il n'aura pas recours à la torture à l'avenir, alors que par le passé il s'y est livré illégalement ou a permis que d'autres s'y livrent sur son territoire. Ce problème est exacerbé dans les cas où la torture n'est pas infligée seulement avec l'accord tacite de l'État, mais aussi à cause de son incapacité à contrôler la conduite de ses représentants. D'où la nécessité de distinguer les assurances portant sur la peine de mort de celles portant sur la torture, les premières étant plus faciles à contrôler et généralement plus dignes de foi que les secondes. »

efficaces comme instrument de protection contre la torture et les mauvais traitements : ces assurances sont d'ordinaire recherchées auprès d'États où la pratique de la torture est systématique ; les mécanismes de surveillance après le retour se sont révélés n'offrir aucune garantie contre la torture ; les assurances diplomatiques n'étant pas juridiquement contraignantes, elles n'emportent par conséquent aucun effet juridique, ni aucune responsabilité en cas de manquement ; enfin, la personne que ces assurances sont censées protéger n'a aucun recours si elles ne sont pas respectées. Le Rapporteur spécial estime donc que les États ne sauraient s'en remettre aux assurances diplomatiques comme protection contre la torture et les mauvais traitements lorsqu'il y a de solides raisons de croire qu'une personne risquerait d'être soumise à la torture ou aux mauvais traitements à son retour.⁴³ »

30. Le HCR estime que les assurances diplomatiques données dans le contexte d'une demande d'extradition concernant un réfugié soumise par un pays autre que le pays d'origine doivent être examinées selon les mêmes critères. Pour respecter ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des réfugiés, l'État requis doit se demander si ces assurances pourraient être une garantie appropriée et fiable contre un risque de persécution dans l'État requérant, ou contre le risque d'être ensuite transféré dans le pays d'origine ou dans tout autre pays où la personne réclamée serait persécutée.⁴⁴

2. Demandeurs d'asile

Demande d'asile émanant du pays d'origine du demandeur d'asile

31. Les demandeurs d'asile sont protégés contre le refoulement en vertu de l'article 33(1) de la Convention de 1951 et du droit international coutumier pour toute la durée de la procédure d'asile. L'État requis ne peut extraditer un demandeur d'asile vers son pays d'origine pendant que sa demande de statut de réfugié est en cours d'examen, y compris au stade du recours.⁴⁵

32. Il en va de même si l'État requérant a fourni des assurances diplomatiques concernant le traitement du demandeur d'asile en cas de retour. Le HCR estime que dans ces cas, les assurances diplomatiques données par l'État requérant seraient un élément à prendre en compte par les autorités d'asile de l'État requis lorsqu'elle cherchent à déterminer si la personne concernée a une crainte fondée d'être persécutée. Pour évaluer les assurances diplomatiques dans ces cas, l'État requis devrait les examiner à la lumière des critères énoncés au paragraphe 28 ci-dessus. Pour répondre au critère du caractère approprié, les assurances diplomatiques doivent réellement supprimer toute manifestation raisonnablement possible de persécution dans le cas d'espèce. Cette détermination doit prendre en compte le fait que dans le contexte du droit international des réfugiés, la notion de « persécution » englobe, sans s'y limiter, les violations graves des droits de l'homme telles que la privation arbitraire de la vie ou de la liberté, et la torture ou autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.⁴⁶ Pour juger de la fiabilité des assurances fournies, l'État requis doit considérer

⁴³ Voir Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Rapport intérimaire à l'Assemblée générale*, U.N. Doc. A/60/316, 30 août 2005, par. 51, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f30fb40.html>.

⁴⁴ Pour une discussion plus détaillée, voir UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus, par. 20 à 26 et 48 à 55. Voir aussi par. 32 ci-dessous.

⁴⁵ Voir par. 11 ci-dessus. Voir aussi par. 61 à 68 ci-dessous pour une discussion sur le lien il convient d'établir entre procédure d'extradition et procédure d'asile.

⁴⁶ La persécution peut se manifester de nombreuses manières différentes, comme par des mesures discriminatoires, qui soit en elles-mêmes soit par leur effet cumulé, ont des conséquences fortement

la situation existant dans le pays concerné, y compris les cas passés de respect de telles assurances, ainsi que l'existence d'autres mécanismes de suivi efficaces.⁴⁷

33. S'il est établi que le demandeur d'asile répond aux critères d'éligibilité au statut de réfugié, le principe de non-refoulement tel qu'il est inscrit à l'article 33(1) de la Convention de 1951 constitue une interdiction absolue d'extradition, à moins que la personne concernée ne relève de l'une des exceptions visées à l'article 33(2) de la Convention de 1951.⁴⁸ Comme indiqué ci-dessus, les interdictions d'extrader en vertu du droit international des droits de l'homme continuent à s'appliquer et peuvent interdire la remise de la personne réclamée.⁴⁹

34. S'il apparaît que le demandeur d'asile ne répond pas aux critères d'inclusion de la définition du réfugié ou s'il est établi qu'une clause d'exclusion est applicable, la personne concernée ne bénéficie pas de la protection en vertu du droit international des réfugiés. Il peut cependant être interdit à l'État requis d'extrader la personne réclamée du fait de ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'homme.⁵⁰

Demande d'extradition émanant d'un pays autre que le pays d'origine du demandeur d'asile

35. Si le pays qui demande extradition d'un demandeur d'asile n'est pas le pays d'origine, l'État requis doit, en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés, évaluer les risques pouvant résulter de la remise de la personne à ce pays. Toute assurance diplomatique concernant le traitement du demandeur d'asile dans l'éventualité de sa remise doit être examinée par l'État requis comme faisant partie du processus visant à établir si l'extradition exposerait la personne réclamée à une menace de persécution, de torture ou autre préjudice irréparable.⁵¹

36. Si la personne réclamée est exposée à des persécutions dans l'État requérant pour l'un des motifs énoncés dans la Convention de 1951 ou si elle risque d'être renvoyée dans son pays d'origine à partir de cet État, les obligations de l'État requis en vertu de l'article 33(1) de la Convention de 1951 ou du droit international coutumier interdisent l'extradition du demandeur d'asile.⁵² L'État requis doit aussi établir que l'extradition vers l'État requérant ne serait pas contraire à ses obligations de non-refoulement en vertu du droit international des droits de l'homme.⁵³

préjudiciables. Les restrictions aux droits économiques et sociaux d'une personne peuvent aussi équivaloir à des persécutions si elles ont pour résultat de priver la personne concernée de la possibilité de subvenir à ses besoins. Voir HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, (« Guide »), Genève 1979, réédité en 1992, par. 51 à 64, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>.

⁴⁷ Pour une discussion plus détaillée, voir UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus, par. 36 et 44 à 55.

⁴⁸ Il convient de souligner que les conditions énoncées à l'article 33(2) de la Convention de 1951 ne font pas partie des critères d'éligibilité au statut de réfugié et ne doivent pas être pris en compte pour déterminer si un demandeur d'asile est éligible ou non au statut de réfugié. L'application d'une exception visée à l'article 33(2) de la Convention de 1951 signifie plutôt que la personne concernée perd la protection contre le refoulement, même si elle conserve son statut de réfugié.

⁴⁹ Voir par. 16 à 20 et 24 ci-dessus.

⁵⁰ Voir par. 17 à 20 ci-dessus.

⁵¹ Cet examen doit étudier le caractère approprié et la fiabilité des assurances données. Voir par. 28 et 32 ci-dessus et, pour une discussion plus détaillée, UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus, par. 37.

⁵² Voir aussi par. 11, 31 et 33 ci-dessus.

⁵³ Voir par. 17 à 20 ci-dessus.

37. S'il est établi que la remise à l'État requérant n'équivaudrait pas à une violation des obligations de non-refoulement de l'État requis découlant du droit international, alors le demandeur d'asile peut être extradé. Toutefois, les États concernés doivent veiller à ce que le requérant ait accès à une procédure d'asile juste et efficace, soit dans l'État requis soit dans l'État requérant.⁵⁴

C. Application des obligations de non-refoulement dans des cas d'extradition concernant des réfugiés ou des demandeurs d'asile

1. Dispositions relatives au non-refoulement dans le contexte de l'extradition

38. Dans de nombreux États, la législation nationale prévoit le refus d'extrader si la personne réclamée est un réfugié,⁵⁵ et/ou si elle risque d'être exposée à la torture ou à d'autres violations graves des droits de l'homme après sa remise.⁵⁶ L'extradition des demandeurs d'asile est aussi explicitement interdite dans certains pays.⁵⁷ Dans d'autres, l'application des dispositions de non-refoulement concernant les réfugiés reconnus est étendue aux demandeurs d'asile. Les clauses de non-refoulement dans la législation sur l'extradition ou sur les étrangers qui imposent une interdiction générale du renvoi, y compris par le biais de l'extradition, de toute personne dont la vie ou la liberté serait en danger dans le pays requérant, peuvent aussi être appliquées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

39. Le HCR est d'avis que des dispositions explicites devraient être adoptées dans les législations nationales pour obliger les autorités concernées à refuser l'extradition d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile si celle-ci serait contraire aux obligations de non-refoulement des États en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. De telles dispositions constituent une garantie importante en tant qu'expression claire des conditions juridiques internationales à prendre en compte dans le contexte des procédures d'extradition dans des affaires qui concernent des réfugiés et des demandeurs d'asile. Cependant, l'obligation de ne pas extrader la personne réclamée si cette extradition équivaudrait à une violation du principe de non-refoulement en vertu du droit international des droits de l'homme et/ou du droit international des réfugiés est contraignante pour l'État requis même si sa législation nationale ne prévoit pas expressément l'interdiction d'extrader dans ces conditions.⁵⁸

⁵⁴ Voir par. 67 et 68 et 88 et 89 ci-dessous.

⁵⁵ De telles dispositions peuvent figurer dans les lois nationales sur l'extradition, le droit (la procédure) pénal(e) et/ou le droit constitutionnel. La législation sur l'asile peut aussi contenir des dispositions qui s'appliquent aux demandes d'extradition concernant des réfugiés et/ou des demandeurs d'asile. Pour une liste non-exhaustive, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, note 401.

⁵⁶ Pour des exemples de dispositions interdisant l'extradition en cas de risque de torture, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 1 ci-dessus, par. 132 et 133.

⁵⁷ Voir, par exemple, p. 415(1)(b) du Code de procédure pénale de Bosnie-Herzégovine ; p. 501(b) du Code de procédure pénale de la République slovaque.

⁵⁸ Le principe selon lequel un État est responsable de toute conduite qui viole ses obligations découlant du droit international, et qui s'applique aux actes ou omissions de tous les organes, sub-divisions et personnes exerçant une autorité gouvernementale dans des fonctions législative, judiciaire ou exécutive et agissant dans cette capacité dans le cas particulier est bien établi en droit international. Il en va de même pour le principe voulant qu'un État ne puisse invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier le non-respect de ses obligations découlant du droit international. Voir, par exemple, articles 4 et 32, *Articles sur la responsabilité de l'État*, annexés à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001 sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ; et les commentaires de ces articles dans Commission du droit

2. Autres dispositions et principes pertinents du droit de l'extradition et lien avec le principe de non-refoulement

Clauses de discrimination

40. Un certain nombre de traités d'extradition, d'instruments internationaux relatifs à la suppression, à la prévention et à la répression d'actes de terrorisme et autres types de criminalité transnationale, ainsi que les lois nationales sur l'extradition contiennent des dispositions prévoyant que l'État requis peut, ou doit refuser l'extradition s'il estime qu'une demande d'extradition pour une infraction de droit commun a été faite dans une intention discriminatoire et/ou de persécution. Ce motif de refus d'extrader, souvent qualifié de « clause de discrimination » dans le droit de l'extradition, est étroitement lié à la disposition relative au non-refoulement prévue à l'article 33(1) de la Convention de 1951.⁵⁹

41. Pour assurer le respect des obligations de non-refoulement de l'État requis en vertu du droit international des réfugiés, le HCR considère qu'il serait préférable que cette garantie du droit de l'extradition soit obligatoire et non pas laissée à la discrétion de l'État requis.⁶⁰ Il convient toutefois de souligner que la portée des clauses de discrimination en droit de l'extradition est plus limitée que celle du principe de non-refoulement en droit international des réfugiés et diffère d'elle sur des aspects cruciaux. Ces clauses ne doivent donc pas être considérées comme le seul moyen de garantir le non-refoulement de réfugiés ou de demandeurs d'asile dans des procédures d'extradition.⁶¹ Ainsi, concernant l'extradition de

international, *Rapport annuel 2001*, chapitre IV, disponible à l'adresse <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

⁵⁹ Voir, par exemple, article 3(2) de la Convention européenne d'extradition de 1957, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36b0.html>, qui dispose que l'extradition ne sera pas accordée « si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons. » Le Tribunal fédéral suisse a fait référence à cette disposition comme l'expression concrète du principe de non-refoulement inscrit dans le droit des réfugiés dans le contexte du droit de l'extradition (voir les décisions du 18 décembre 1990, 1.A.127/1990/tg, résumé de l'affaire No. *IJRL/0152*, 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), pp. 271 à 273 ; 11 septembre 1996, ATF 122 II 373, pp. 380 à 382 ; et 14 décembre 2005, 1A.267/2005/gji, 3.1). Pour de plus amples détails sur la portée et la teneur des clauses de discrimination dans le droit de l'extradition, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 88 à 104 et 249 à 252.

⁶⁰ Voir aussi article 3(b) du Model Treaty on Extradition adopté par l'Assemblée générale en 1990 (A/RES/45/116 du 14 décembre 1990, annexe), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f18618.html>, et article 5 de la Model Law on Extradition (2004) élaborée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui recommande l'incorporation de « clauses de discrimination » comme motif obligatoire de refus d'extrader.

⁶¹ La plupart des traités et des lois nationales sur l'extradition ne prévoient pas l'appartenance à un certain groupe social comme motif pouvant être invoqué par une personne menacée d'extradition et relevant donc de ce motif de refus, bien que dans certains instruments plus récents sur l'extradition, les clauses de discrimination contiennent au moins certains des éléments couverts par la notion d'appartenance à un certain groupe social. De plus, les clauses de discrimination portent essentiellement sur le risque de persécution ou de préjudice dans le contexte de poursuites pénales ou de peines qui attendent le fugitif à sa remise et dans certains cas font explicitement référence au risque de préjudice « lors du procès ». Elles ne s'appliquent pas nécessairement lorsque la personne concernée risque de subir d'autres formes de persécution. Pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, le principe de non-refoulement peut fournir une protection plus étendue dans la mesure où il s'applique pour toute forme de traitement équivalant à une persécution s'il existe un lien avec leur nationalité, leur appartenance à un certain groupe social ou leurs opinions politiques. D'un autre côté, la portée personnelle de la clause de discrimination ne se limite pas aux réfugiés ou demandeurs

réfugiés ou de demandeurs d'asile, l'État requis reste lié par ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des réfugiés, indépendamment du droit international des droits de l'homme.

Autres motifs de refus dans le droit de l'extradition

42. D'autres motifs de refus prévus par le droit de l'extradition peuvent aussi s'appliquer à un réfugié ou à un demandeur d'asile. L'État requis peut refuser l'extradition s'il considère que l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est de nature politique (« exemptions pour infraction politique »).⁶² Depuis les années 70, la portée de ce motif de refus s'est fortement réduite car un nombre croissant d'infractions ont été qualifiées d'infractions de droit commun aux fins d'extradition dans les traités d'extradition et autres instruments internationaux, y compris dans un certain nombre de conventions et de protocoles relatifs au terrorisme. Dans la mesure où elle est incorporée aux législations nationales, l'exemption pour infraction politique peut néanmoins être pertinente dans des cas faisant intervenir un réfugié ou un demandeur d'asile.⁶³

43. Selon les circonstances, l'extradition peut aussi être refusée s'il existe un risque de peine capitale dans l'État requérant⁶⁴ ; sur la base des principes fondamentaux de justice et d'équité en vigueur dans l'État requis⁶⁵ ; ou pour des raisons humanitaires.⁶⁶ Dans des cas faisant intervenir la peine de mort en particulier, les obstacles à l'extradition peuvent être levés si l'État requérant fournit des assurances fiables indiquant que la peine de mort ne sera pas invoquée ou imposée dans le cas de la personne réclamée. Des assurances sont aussi parfois données dans des cas qui soulèvent des considérations de procès équitable. Toutefois, il importe de souligner que ces assurances ne peuvent prévaloir sur l'obligation de l'État requis de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays où il risque d'être exposé à la persécution, à la torture ou à d'autres préjudices irréparables, comme le prévoient le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme.⁶⁷

d'asile. À condition qu'il existe un risque de persécution pour des raisons politiques ou de préjudice pour une raison pertinente, le motif de refus prévu par le droit de l'extradition s'applique même si une personne a été exclue de la protection des réfugiés en vertu de la Convention de 1951. Voir aussi S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 249 à 252.

⁶² Depuis le milieu du XIX^e siècle, les accords et les législations nationales sur l'extradition ont régulièrement incorporé le principe selon lequel l'extradition doit être refusée si l'État requis considère que l'infraction pour laquelle elle est sollicitée est de nature politique.

⁶³ Par exemple, dans des cas faisant intervenir des actes tels que la trahison, la sédition, la lèse-majesté, l'espionnage, la propagande subversive, la création d'un parti politique interdit ou l'appartenance à un tel parti, ou la fraude électorale, traditionnellement considérés comme des infractions politiques donnant lieu à un refus d'extradition. Pour une discussion plus approfondie de ce motif de refus dans le droit de l'extradition, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 72 à 85 et 244 à 248. Voir aussi par. 81 ci-dessous.

⁶⁴ Un nombre croissant d'États sont tenus de refuser la remise d'une personne à un pays où elle est exposée à la peine capitale en raison de leurs obligations découlant d'instruments du droit international des droits de l'homme et/ou de dispositions de leur droit (constitutionnel) national. Voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 109 et 143 à 147.

⁶⁵ Ce motif pourrait par exemple être invoqué lorsque les poursuites engagées contre la personne réclamée violeraient le principe *ne bis in idem* (aussi connu sous le nom de « double incrimination ») ; dans les affaires faisant intervenir des poursuites *in absentia* ou une comparution devant un tribunal d'exception, en violation du droit à un procès équitable. Voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 107 et 108 et 253.

⁶⁶ Par exemple en raison de l'âge avancé ou de la maladie de la personne réclamée. Voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 112 et 253.

⁶⁷ Voir par. 17 à 20 ci-dessus.

Autres principes pertinents du droit de l'extradition

44. D'autres principes du droit de l'extradition peuvent aussi s'appliquer à un réfugié en vertu du traité et/ou de la législation pertinents sur l'extradition :

- En vertu de la règle de « spécialité », l'État requérant ne peut poursuivre une personne extradée pour des infractions autres que celles pour lesquelles l'extradition a été accordée en premier lieu, à moins que l'État requis ne donne son consentement.
- Le droit de l'extradition peut aussi exiger le consentement de l'État requis comme condition préalable à la ré-extradition ultérieure de la personne réclamée depuis l'État requérant vers un pays tiers pour des infractions antérieures à son extradition depuis l'État requis.
- De plus, le droit de l'extradition permet traditionnellement à l'État requis d'accorder l'extradition à condition que la personne réclamée lui soit renvoyée après le procès pour purger sa peine.

45. Ces principes traditionnels du droit de l'extradition offrent des garanties juridiques importantes à la personne réclamée. Cependant, vu leur portée spécifique et clairement définie, ils n'assurent pas en eux-mêmes, dans le domaine des réfugiés, une protection suffisante aux réfugiés et aux demandeurs d'asile contre le renvoi dans un pays où ils risquent de subir des persécutions, des tortures ou autres préjudices irréparables. Il continue d'incomber à l'État requis de veiller à ce que la remise de la personne réclamée soit compatible avec ses obligations de non-refoulement découlant du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Plus précisément, ni la règle de la spécialité ni l'engagement de l'État requérant concernant la ré-extradition ou le retour de la personne à l'issue de la procédure pénale ne peuvent être invoqués comme justification d'extrader un réfugié ou un demandeur d'asile vers son pays d'origine ou dans tout autre pays où il risquerait de subir des persécutions.⁶⁸ Dans une affaire d'extradition d'un réfugié où les circonstances justifient exceptionnellement l'application de l'article 33(2) de la Convention de 1951, les dispositions relatives au non-refoulement prévues dans le droit international des droits de l'homme peuvent néanmoins s'appliquer afin d'interdire l'extradition. Si l'État qui demande l'extradition d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile est un pays autre que celui d'origine, l'État requis doit se demander si la remise de la personne réclamée n'exposerait pas cette dernière à un risque de persécution, de torture ou autre préjudice irréparable.⁶⁹

⁶⁸ La Cour constitutionnelle fédérale allemande a estimé que les assurances données par l'État requérant selon lequel le principe de spécialité serait respecté pouvait être une garantie suffisante contre les persécutions politiques dans les pays où il existe un respect de la démocratie et de l'État de droit mais pas en règle générale (1 BvR 1457/81, 4 mai 1982). Le Tribunal fédéral suisse est d'avis que le principe de spécialité et le principe de bonne foi ne suffisent pas à protéger la personne concernée contre des persécutions et que la spécialité ne saurait être considérée comme une alternative à la protection par la non-extradition (1A.127/1990/tg, 18 décembre 1991, résumé de l'affaire No. IRJL/0152, 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), pp. 271 à 273). Voir aussi la décision du Conseil d'État français : *CE, 10 avril 1991, Kilic*, dans laquelle la décision d'extrader un réfugié reconnu vers un autre pays européen a été maintenue entre autres raisons parce que l'extradition n'avait été accordée qu'à la condition que la personne ne serait pas renvoyée dans son pays d'origine, conformément aux principes généraux du droit de l'extradition. Voir aussi S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 65 à 68 et 122.

⁶⁹ Voir par. 26 ci-dessus.

III. PROCÉDURES D'EXTRADITION ET PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS

A. Considérations générales

46. Traditionnellement, l'extradition était considérée comme une affaire se déroulant uniquement entre États et l'on estimait que la personne réclamée n'était autorisée à s'opposer à sa remise à l'État requérant que si cette remise violait l'accord applicable conclu entre les États concernés. Les évolutions du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme ont fondamentalement modifié la position de l'intéressé dans le processus d'extradition. La décision prise par l'État requis concernant une demande d'extradition a clairement des répercussions importantes sur la situation de la personne concernée. Vu les conséquences potentielles, des garanties de procédure doivent être en place pour assurer la prise en compte, dans le cadre du processus d'extradition, des questions relatives à la situation de la personne réclamée et de tout danger pouvant résulter de sa remise à l'État requérant. Il s'agit là d'un aspect crucial dans les affaires qui concernent un réfugié ou un demandeur d'asile, pour lequel l'extradition peut signifier le renvoi vers un lieu où il subira des persécutions.

47. L'exigence pour l'État requis d'incorporer dans son processus d'extradition des garanties adéquates et efficaces contre des violations des droits fondamentaux de la personne concernée se reflète de plus en plus dans les législations nationales régissant l'extradition, ainsi que dans la jurisprudence sur le sujet. Toutefois, les droits de procédure accordés à la personne réclamée varient fortement d'un pays à un autre.⁷⁰

48. Les traités d'extradition ne contiennent généralement pas de dispositions sur les procédures d'examen des demandes d'extradition. En règle générale, c'est la législation nationale de l'État requis qui définit la procédure, ainsi que les autorités chargées de déterminer si la demande d'extradition répond aux critères de fond et de forme applicables, et/ou d'accorder ou de refuser l'extradition. Les procédures instaurées en vertu de la législation nationale diffèrent en fonction du système juridique en place. Toutefois, dans de nombreux États, le processus d'extradition comprend plusieurs stades et fait intervenir différentes instances, dont les suivantes :

- (i) Une phase administrative initiale qui consiste généralement dans l'examen des critères techniques⁷¹ et comprend aussi parfois une évaluation préliminaire de la probabilité qu'à la requête d'être accordée, suivie par
- (ii) Un examen judiciaire visant à déterminer si la demande d'extradition répond aux critères de fond énoncés dans la législation nationale pertinente et/ou le traité d'extradition applicable, et
- (iii) Une décision finale d'une instance exécutive décidant d'accéder ou non à la requête. Dans la plupart des pays, si l'instance judiciaire compétente conclut que

⁷⁰ Voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 170 à 175.

⁷¹ Il s'agit généralement des points suivants : la requête est-elle adressée à l'instance compétente ; est-elle dûment signée ; contient-elle les informations permettant d'identifier la personne réclamée et les infractions qui lui sont reprochées ; est-elle accompagnée des documents exigés par le traité d'extradition applicable et/ou la législation de l'État requis.

les critères juridiques d'octroi de l'extradition ne sont pas satisfaits, cette conclusion est contraignante pour l'exécutif et l'extradition doit être refusée. Lorsque l'extradition est autorisée par les tribunaux, le ministre compétent a généralement le pouvoir soit d'accorder la remise du fugitif, éventuellement sous certaines conditions, soit de refuser l'extradition.⁷²

49. Le droit de l'extradition n'instaure pas de règles contraignantes quant à l'étape du processus d'extradition à laquelle les questions relatives au statut de réfugié ou de demandeur d'asile de la personne réclamée doivent être examinées. Dans certains pays, la législation nationale interdit aux autorités de l'État requis de traiter la demande d'extradition d'un réfugié reconnu soumise par le pays d'origine.⁷³ Dans d'autres, les demandes d'extradition peuvent être rejetées au stade initial si les autorités compétentes savent que le statut de réfugié de la personne réclamée ferait finalement obstacle à son extradition. Toutefois, de manière générale, les questions ayant trait à une allégation de risque de persécutions ou autres préjudices graves après la remise sont examinées au stade judiciaire et/ou exécutif final du processus d'extradition.

50. De même, le droit international des réfugiés ne prévoit pas de procédure particulière pour l'examen des demandes d'extradition relatives à un réfugié ou à un demandeur d'asile. Néanmoins, les obligations de protection internationale de l'État requis à l'égard de la personne réclamée ont certaines conséquences procédurales sur le processus d'extradition. Les sections qui suivent examinent les garanties qui doivent être en place au sein du processus d'extradition pour permettre à l'État requis de respecter ces obligations lorsque la personne réclamée est un réfugié ou un demandeur d'asile et exposent l'opinion du HCR concernant la relation qu'il convient d'établir entre les procédures d'extradition et celles d'asile.⁷⁴

B. Procédures d'extradition concernant des réfugiés

51. Dans les cas faisant intervenir la demande d'extradition d'un réfugié, la préoccupation principale du point de vue de la protection internationale est d'assurer le respect intégral du principe de non-refoulement. Les paragraphes 52 à 56 ci-dessous examinent les garanties

⁷² Ailleurs, la législation nationale prévoit un processus en deux étapes, la décision finale étant prise par les tribunaux dans certains pays, tandis que dans d'autres les autorités judiciaires émettent des opinions non contraignantes. Certains accords d'extradition prévoient des procédures simplifiées visant à accélérer le processus et à réduire les coûts. Dans l'Union européenne, un système de mandats d'arrêt mutuellement acceptés a été introduit en 2004 pour remplacer les procédures d'extradition entre les États membres (pour de plus amples informations, voir : http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_fr.htm). Vous trouverez une présentation plus détaillée des procédures d'extradition dans S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 155 à 169.

⁷³ Il en est notamment ainsi en Argentine (conformément à la s. 20 de la Loi No. 24.767 de 1997 sur la Coopération internationale en matière pénale), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3db93d784.html> ; au Brésil (conformément à la s. 33 de la Loi No. 9.474 de 1997 sur les mécanismes d'application de la Convention de 1951), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f4dfb134.html> ; ou au Paraguay (conformément à la s. 7 de la Loi No. 1938 de 2002 sur les réfugiés), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d48f0984.html>.

⁷⁴ Pour de plus amples détails sur la position de l'individu dans le processus d'extradition et des exemples de dispositions dans la législation nationale de certains États qui requièrent expressément que les obligations juridiques internationales soient prises en compte pour déterminer s'il convient ou non d'accorder l'extradition, ainsi que dans la jurisprudence sur le sujet, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 170 à 210.

qu'il convient d'appliquer dans le processus d'extradition. Dans leurs échanges d'informations dans le contexte de la procédure d'extradition, les États doivent aussi tenir compte des intérêts légitimes des réfugiés en matière de confidentialité et de respect de la vie privée, ainsi que des dangers auxquels peuvent être exposées les personnes qui sont en rapport avec eux. Ces aspects sont abordés aux paragraphes 57 et 58 ci-dessous.

1. Garanties visant à assurer le respect du principe de non-refoulement

Demande d'extradition concernant un réfugié reconnu par l'État requis

52. Si une demande d'extradition est présentée par le pays d'origine concernant un réfugié qui a été reconnu en tant que réfugié au sens de la Convention de 1951 dans l'État requis, le HCR estime que la détermination du statut de réfugié par les autorités d'asile doit être contraignante pour tous les organes et institutions nationaux qui traitent la requête.⁷⁵ Dans de tels cas, les instances d'asile de l'État requis ont reconnu le caractère fondé de la crainte qu'avait la personne réclamée d'être persécutée dans l'État requérant.⁷⁶ Cela signifie aussi que l'applicabilité de l'interdiction d'extrader le réfugié en vertu de l'article 33(1) de la Convention de 1951 ou du droit international coutumier a déjà été établie. En fonction des circonstances du cas d'espèce, les instances d'extradition peuvent toutefois être amenées à examiner si la personne réclamée relève de l'une des exceptions au principe de non-refoulement visées à l'article 33(2) de la Convention de 1951. Si cette détermination est faite dans le cadre du processus d'extradition, les autorités concernées doivent évaluer la situation de la personne réclamée à la lumière des critères de fond exposés à l'article 33(2), tandis que la procédure d'extradition doit fournir les garanties de procédure requises pour l'application de cette disposition.⁷⁷

53. Toutefois, en vertu de la législation nationale de certains pays, les instances d'extradition ne sont pas liées par une détermination de statut de réfugié faite par les instances d'asile. Dans ce cas, l'État requis doit néanmoins veiller à ce que toute décision relative à une demande d'extradition concernant un réfugié respecte ses obligations de non-refoulement en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme.⁷⁸ La personne réclamée ayant déjà été déterminée comme étant un réfugié, l'instance chargée de statuer sur la demande d'extradition doit tenir dûment compte de l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle risque d'être persécutée prévue à l'article 33(1) de la Convention de 1951 et par le droit international coutumier. Les instances d'extradition doivent pour cela examiner toutes les circonstances relatives au cas espèce afin d'établir s'il existe un risque de persécution pour la personne réclamée à quelque stade que ce

⁷⁵ Tel est par exemple le cas concernant les décisions des instances d'asile en Suisse (voir les décisions du Tribunal fédéral suisse du 13 mars 1989, ATF 115 V 4, 6 et 7, et 14 décembre 2005, 1A.267/2005/gij, 3.3), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b64bc.html> ; et celles de la Commission de recours des réfugiés en France (voir Conseil d'État, Ass. 25 mars 1988, *Bereciartua-Echarri*, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7264.html>).

⁷⁶ Voir aussi par. 25 ci-dessus.

⁷⁷ Concernant les critères de procédure nécessaires à l'application de l'article 33(2) de la Convention de 1951, voir par. 15 ci-dessus.

⁷⁸ En Allemagne par exemple, la s. 4 de la Loi sur la procédure d'asile dispose expressément que les décisions des instances d'asile ne sont pas contraignantes aux fins de l'extradition. Toutefois, la Cour constitutionnelle fédérale a conclu que le tribunal chargé de statuer sur l'extradition devait tenir compte de la possibilité de persécution dans l'État requérant et que la reconnaissance d'une personne en tant que réfugié par les autorités allemandes ou celles d'un autre pays devait être considérée comme la preuve de l'existence d'un risque de persécution (arrêt du 4 novembre 1979, 1 BvR 654/79).

soit après sa remise, que ce soit dans le cadre de la procédure pénale ou indépendamment de cette procédure, y compris après le procès et/ou pendant que la personne purge sa peine. Il en va de même si l'État requérant est un pays autre que le pays d'origine du réfugié.⁷⁹ Lorsque les faits relatifs à un cas particulier soulèvent la question de l'applicabilité de l'article 33(2) de la Convention de 1951, le processus d'extradition doit assurer le respect intégral des critères de fond prévus dans cette disposition, ainsi que des conditions applicables en matière d'équité de la procédure.⁸⁰

54. Qu'une détermination de statut de réfugié faite par les instances d'asile soit ou non contraignante pour les instances d'extradition, l'État requis est aussi tenu de veiller au respect de ses obligations de non-refoulement en vertu du droit international des droits de l'homme.⁸¹

Demande d'extradition concernant un réfugié reconnu par un pays autre que l'État requis

55. Concernant une personne qui a été reconnue en tant que réfugié par un autre pays, le statut de réfugié de la personne réclamée dans ce pays est un élément important et doit être pris en compte par les instances d'extradition de l'État requis lorsqu'elles cherchent à établir si l'extradition serait compatible avec le principe de non-refoulement. La détermination par un État qu'une personne est un réfugié en vertu de la Convention de 1951 a un effet extraterritorial, du moins concernant les autres États parties à cette Convention. Le statut de réfugié déterminé dans un État partie ne doit être remis en question par un autre État partie que dans des cas exceptionnels s'il apparaît que l'intéressé ne remplit manifestement pas les conditions requises par la Convention de 1951, par exemple s'il est découvert des faits indiquant que les déclarations initialement faites étaient frauduleuses ou montrant que l'intéressé tombe sous le coup d'une des clauses d'exclusion prévues par la Convention de 1951.⁸²

⁷⁹ Dans de tels cas, le processus d'extradition doit offrir à la personne concernée des garanties de procédure appropriées. Celles-ci doivent notamment comprendre la possibilité pour la personne réclamée de présenter des observations aux instances d'extradition concernant les dangers auxquels elle risque d'être exposée en cas de remise à l'État requérant, et celle de faire appel d'une décision selon laquelle la protection contre le refoulement ne lui est pas applicable.

⁸⁰ Voir par. 15 ci-dessus.

⁸¹ Voir 16 à 20 ci-dessus.

⁸² Voir Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 12 (XXIX) – 1978 sur l'effet extra-territorial de la détermination du statut de réfugié*, par. (g), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4447.html>. Voir aussi HCR, *Note sur l'effet extraterritorial de la détermination du statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, EC/SCP/9, 24 août 1978, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cccc.html>. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a conclu que si la reconnaissance du statut de réfugié par un autre État partie à la Convention de 1951 n'était pas juridiquement contraignante pour les instances d'extradition allemande, en ne contactant pas les autorités du pays d'asile pour solliciter leur avis sur la situation, le tribunal chargé de statuer sur l'extradition n'avait pas respecté son obligation de mener toutes les investigations possibles pour déterminer si la personne concernée risquait des persécutions, notamment en présence d'éléments notables étayant une telle conclusion. De l'avis de la Cour, la reconnaissance par un autre État partie à la Convention de 1951 que la personne concernée à une crainte fondée de persécution dans l'État requérant est constitutive de tels éléments, a fortiori si le pays d'asile a déjà rejeté une demande d'extradition présentée par l'État requérant pour les mêmes infractions et si le refus était fondé sur le statut de réfugié de cette personne (arrêt du 14 novembre 1979, 1 BvR 654/79). Il convient aussi de souligner que dans de tels cas, l'État qui a reconnu la personne réclamée en tant que réfugié peut exercer la protection diplomatique en faveur de cette dernière.

Demande d'extradition concernant un réfugié reconnu par le HCR

56. De même, lorsque la personne réclamée a été déterminée par le HCR comme étant un réfugié en vertu de son mandat de protection internationale,⁸³ cette détermination doit être respectée par l'État requis. Une décision de reconnaissance par le HCR signifie que l'intéressé a été considéré comme ayant besoin de la protection internationale et ayant droit à cette protection conformément aux normes requises par la Convention de 1951. En vertu du mandat de protection internationale du HCR et en particulier de sa responsabilité de surveillance prévue à l'article 35 de la Convention de 1951 et à l'article 1 du Protocole de 1967, ainsi qu'au paragraphe 8(a) de son Statut de 1950, il convient de tenir dûment compte de telles décisions dans les procédures d'extradition.⁸⁴

2. Confidentialité

57. Le HCR estime qu'en règle générale, les États doivent s'abstenir de révéler toute information sur le statut de réfugié d'une personne aux autorités d'un autre État, à moins que l'intéressé n'ait expressément consenti à ce que ces informations soient communiquées. Cet aspect est particulièrement important lorsque l'autre État est le pays d'origine du réfugié et s'applique aux renseignements personnels relatifs au réfugié ainsi qu'à tout élément ayant trait à sa demande d'asile, y compris au fait même qu'une demande d'asile a été déposée. La divulgation de telles informations sans raison légitime ou de plus de renseignements qu'il n'est nécessaire constitue une violation du droit du réfugié au respect de sa vie privée.⁸⁵ Elle peut aussi compromettre la sécurité du réfugié ou des personnes qui sont en rapport avec lui.⁸⁶

58. Les États doivent aussi assurer la confidentialité des informations relatives à la demande de statut de réfugié d'une personne dans leurs interactions dans le contexte de procédures pouvant aboutir à l'extradition d'un réfugié. Dans de tels cas, l'intérêt légitime

⁸³ En vertu de son mandat de protection internationale, le HCR peut procéder à la détermination du statut de réfugié lorsque celle-ci est nécessaire pour des raisons de protection. Ce pouvoir du HCR découle de son Statut de 1950, note 11 ci-dessus, tel qu'il a été complété et précisé dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

⁸⁴ Comme l'ont noté G.S. Goodwin-Gill and J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3rd edition, Oxford University Press (2007), p. 553, « [...] la définition même du réfugié [...] comprend des domaines d'appréciation, si bien que dans la pratique, la position du HCR sur des groupes ou des individus peut être remise en question. Néanmoins, [...] les États qui s'y opposent doivent examiner les opinions du HCR de bonne foi et le refus d'accepter sa détermination nécessite de solides justifications. » (traduction libre) Voir aussi V. Türk, « UNHCR's supervisory responsibility », 14.1 *Revue québécoise de droit international* (2001), pp. 135 à 158.

⁸⁵ Le droit international des droits de l'homme garantit à quiconque le droit au respect de sa vie privée et protège toute personne contre des immixtions arbitraires ou illégales (voir, par exemple, article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 17(1) du PIDCP ; article 8 de la CEDH ; article 11 de la CADH).

⁸⁶ Des mesures efficaces doivent être prises pour veiller à ce que les informations relatives à la vie privée d'une personne ne tombent pas entre les mains de tierces parties qui pourraient les utiliser à des fins incompatibles avec le droit relatif aux droits de l'homme. Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 16 : article 17 (Droit au respect de sa vie privée), Le droit au respect de sa vie privée, de sa famille, de son domicile et de sa correspondance, et à la protection de son honneur et de sa réputation*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 8 avril 1988, par. 10, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883f922.html>. Voir aussi UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information*, 31 mars 2005, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b9190e4.html> (ci-après « UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality* »). Voir aussi par. 69, 93 et 96 ci-dessous.

qu'a l'État requérant de poursuivre des personnes responsables d'actes criminels peut justifier la révélation de certains renseignements personnels. Cependant, l'État requis doit considérer les risques pouvant résulter de la communication de renseignements relatifs à la personne réclamée aux autorités de l'État requérant, en particulier si ce dernier est le pays d'origine du réfugié.⁸⁷ Conformément à ses obligations de protection découlant du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme, ainsi que des principes généraux relatifs à la protection des données, l'État requis peut être tenu de s'abstenir de transmettre tous renseignements personnels et/ou autres informations à l'État requérant, ou de limiter les informations communiquées, selon les circonstances.⁸⁸ L'exigence de confidentialité doit être respectée à tous les stades du processus d'extradition, y compris lors de la communication à l'État requérant des motifs de refus d'extrader dans une affaire concernant un réfugié. Le HCR estime que la participation des instances d'asile à toute décision relative à la communication d'informations sur un réfugié dans le contexte d'une procédure d'extradition est essentielle pour s'assurer que les besoins de protection internationale de la personne réclamée sont dûment pris en compte.⁸⁹

C. Procédures d'extradition concernant des demandeurs d'asile

59. Lorsqu'une demande d'extradition concerne un demandeur d'asile, l'État requis doit non seulement fournir une protection contre le refoulement conformément au droit international des réfugiés et au droit international des droits de l'homme mais doit aussi veiller à ce qu'une demande de reconnaissance de statut de réfugié soumise à ses autorités soit examinée dans le respect des normes et des critères prévus par la Convention de 1951. Les informations révélées dans le contexte du processus d'extradition peuvent avoir une incidence sur la détermination d'une demande d'asile, tandis que le résultat des procédures de détermination du statut de réfugié est un élément essentiel que l'État requis doit prendre en compte lorsqu'il cherche à établir si la personne réclamée peut ou non être légalement extradée.

60. Dans de tels cas, le recoupement des questions d'extradition et d'asile a des conséquences en matière de procédure. Les sous-sections qui suivent discutent de la relation qu'il convient d'établir entre procédures d'extradition et d'asile, y compris l'ordre dans

⁸⁷ Le HCR reconnaît que l'échange de données entre les États est crucial pour lutter contre le terrorisme et que des contacts avec les autorités du pays d'origine peuvent, à titre exceptionnel, être justifiés lorsqu'il existe des soupçons d'activités terroristes passées ou potentiellement en cours, ou que la sécurité nationale est en jeu. Toutefois, dans tous ces cas, l'existence d'une demande d'asile doit rester confidentielle. Voir UNHCR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective*, novembre 2001, par. 11, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c0b880e0.html>. Voir aussi HCR, *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, Annexe E, (ci-après « *Principes directeurs sur l'exclusion* »), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

⁸⁸ Conformément aux principes généraux relatifs à la protection des données, toute communication de renseignements doit être limitée aux renseignements nécessaires pour atteindre le but légitime pour lequel ils ont été demandés. Il convient de souligner que les communications entre différentes autorités de l'État requis sont aussi soumises aux principes de protection des données applicables, qui imposent des limites à la nature et à l'étendue des données pouvant être transmises.

⁸⁹ Les procédures où la responsabilité de la décision de communiquer des informations incombe aux autorités d'asile sont considérées comme étant la meilleure pratique à cet égard. Il en est notamment ainsi en Suisse, où l'Office fédéral de la police doit déférer à l'Office fédéral chargé de l'asile toute demande d'information concernant un réfugié ou un demandeur d'asile, y compris dans le contexte de procédures d'extradition et d'affaires connexes (p. ex. mandats d'arrêt diffusés via une « notice pour personne recherchée (notice rouge) » d'Interpol).

lequel les décisions doivent être prises dans chaque procédure, ainsi que les garanties à fournir dans les procédures d'extradition qui concernent des demandeurs d'asile. Elles traitent aussi du rôle du HCR dans ces procédures. Les questions de procédure relatives à l'extradition au sein du processus de détermination de l'asile sont discutées à la Section IV.B.2 ci-dessous.

1. Procédures d'extradition et d'asile séparées

61. L'extradition et la détermination du statut de réfugié sont des procédures distinctes, qui ont un but différent et sont régies par des critères juridiques différents. Les personnes chargées de statuer dans l'un et l'autre domaine doivent avoir des connaissances, une expertise et des compétences spécifiques. Le fait que la détermination de l'existence ou non d'une crainte fondée de persécution pour la personne réclamée soit incorporée à la procédure d'extradition peut fortement réduire la chance qu'a un demandeur d'asile de voir sa demande examinée. Cette procédure peut aussi entraîner une limitation des recours juridiques possibles en cas de détermination négative du statut. Le HCR est donc d'avis que la décision relative à la demande d'asile et celle concernant la demande d'extradition doivent être prises dans des procédures séparées.

62. Cela ne signifie pas que les deux processus doivent être conduits isolément. Comme nous l'avons vu tout au long de la présente Note d'orientation, l'éligibilité ou non de la personne réclamée au statut de réfugié a des conséquences importantes sur la portée des obligations de l'État requis à l'égard de la personne réclamée en vertu du droit international, et donc sur la décision relative à la demande d'extradition. Dans le même temps, les informations relatives à la demande d'extradition peuvent avoir une incidence sur la détermination de la demande d'asile. Pour prendre la bonne décision dans la procédure d'asile comme dans celle d'extradition, les autorités responsables doivent examiner tous les éléments pertinents.

2. Détermination d'une demande d'asile par les autorités d'asile de l'État requis

63. Pour assurer que la détermination des besoins de protection internationale d'une personne respecte les critères énoncés dans la Convention de 1951, la demande d'asile doit être examinée par l'autorité chargée de statuer sur les demandes de statut de réfugié dans l'État requis.⁹⁰ Les autorités d'asile doivent prendre en compte tous les faits pertinents, y compris la demande d'extradition et toute information connexe pouvant avoir une incidence sur la demande d'asile du requérant.⁹¹

3. Ordre des décisions relatives à l'extradition et à l'asile

Demande d'extradition émanant du pays d'origine du demandeur d'asile

64. Si la demande d'extradition a été présentée par les autorités du pays d'origine du demandeur d'asile, la question du statut de réfugié de ce dernier doit être résolue pour que l'État requis soit en mesure de décider si la personne réclamée peut légalement être extradée. Ce principe découle de l'obligation qui incombe à l'État requis de veiller au respect du

⁹⁰ La meilleure pratique à cet égard prévoit une seule autorité d'asile centrale et une procédure unique pour évaluer les demandes de toutes les personnes qui cherchent à obtenir le statut de réfugié ou une autre forme complémentaire de protection. Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 48 et 50(e) et (i).

⁹¹ Voir aussi par. 62 ci-dessus et par. 73 à 85 ci-dessous.

principe de non-refoulement en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. D'une part, en tant que demandeur d'asile, la personne réclamée bénéficie de la protection contre le refoulement dans son pays d'origine pendant toute la durée de la procédure d'asile, y compris en cas de recours. D'autre part, l'étendue des obligations de non-refoulement de l'État requis en vertu du droit international diffère selon que la personne réclamée est ou non un réfugié. Il s'ensuit que la question du statut de réfugié doit être examinée avant que l'on puisse déterminer si les critères juridiques nécessaires à l'extradition sont remplis.

65. Par conséquent, dans les cas pouvant aboutir à la remise d'un demandeur d'asile à son pays d'origine, il convient d'engager la procédure d'asile et de procéder à la détermination finale de la demande d'asile avant de statuer sur la demande d'extradition.

66. Le HCR estime qu'il serait généralement prudent de mener les procédures d'extradition et d'asile parallèlement. Une telle démarche serait bénéfique pour des raisons d'efficacité et parce que le processus d'extradition peut mettre à jour des informations ayant une incidence sur l'éligibilité de la personne réclamée au statut de réfugié et qui doivent donc être prises en compte par les autorités d'asile.⁹² Il peut toutefois être nécessaire de suspendre la prise de décision sur une demande d'extradition en attendant que la détermination de l'asile soit finale.⁹³

Demande d'extradition émanant d'un pays autre que le pays d'origine du demandeur d'asile

67. Si l'extradition d'un demandeur d'asile est demandée par un pays autre que celui d'origine, la personne réclamée peut, dans certaines circonstances, être extradée avant que sa demande d'asile n'ait fait l'objet d'une décision finale dans l'État requis. Pour que cette procédure soit conforme au droit international des réfugiés et au droit international des droits de l'homme, l'État requis doit :

- (i) établir que l'extradition vers l'État requérant n'exposerait pas le demandeur d'asile à des persécutions, des tortures ou autres préjudice irréparables, et
- (ii) veiller, en vertu de la responsabilité première qui lui incombe de s'assurer que la demande d'asile est examinée conformément aux critères de la Convention de 1951 et aux normes d'équité et d'efficacité internationalement reconnues, à ce que le demandeur d'asile ait accès à des procédures de détermination de l'asile qui respectent ces normes.

68. Si ces deux conditions sont remplies, les procédures d'asiles qui ont déjà été engagées dans l'État requis peuvent être suspendues.⁹⁴ Dans de tels cas, l'examen de la demande d'asile reprend et est porté à sa conclusion finale après l'issue des poursuites, soit par l'imposition d'une condamnation et d'une peine soit par l'acquittement. Cette procédure peut être menée soit dans l'État requis où la demande d'asile était pendante à l'origine, par un accord de réadmission dans cet État, soit par le transfert de la responsabilité de l'examen de

⁹² Pour une discussion des questions de fond relatives à l'éligibilité au statut de réfugié qui se posent dans le contexte de l'extradition, voir par. 71 à 85 ci-dessous.

⁹³ Ce point est notamment reflété dans un certain nombre d'arrêts du Tribunal fédéral suisse, qui a conclu que dans les cas où une procédure d'asile est encore en cours, l'extradition de la personne réclamée ne peut être accordée qu'à condition que les autorités d'asile ne lui octroient pas l'asile (voir les arrêts du 11 septembre 1996, ATF 122 II 373, pp. 380 à 382, et l'arrêt du 14 décembre 2005, 1A.267/2005/gij, 3.2).

⁹⁴ Voir aussi par. 37 ci-dessus et par. 88 et 89 ci-dessous.

la demande d'asile à l'État qui demande l'extradition, à condition que des normes de procédure similaires existent dans ce pays.⁹⁵

4. Confidentialité dans les procédures d'extradition concernant un demandeur d'asile

69. Les autorités responsables doivent assurer le respect de la confidentialité lorsqu'elles traitent une demande d'extradition concernant un demandeur d'asile. En règle générale, aucune information relative à la demande d'asile ou au fait qu'une telle demande ait été déposée ne doit être communiquée à l'État qui demande l'extradition, qu'il s'agisse du pays d'origine de la personne réclamée ou d'un pays tiers. Les considérations exposées aux paragraphes 57 à 58 ci-dessus concernant les réfugiés s'appliquent également aux demandeurs d'asile.⁹⁶

D. Rôle du HCR dans les procédures d'extradition

70. Lorsque la personne dont l'extradition a été demandée est un réfugié ou un demandeur d'asile, le HCR est concerné à la fois en vertu de son mandat et du principe de protection et doit pouvoir faire les démarches nécessaires pour assurer la protection de la personne concernée. Selon les circonstances, il peut s'agir d'interventions auprès des autorités du pays requis au niveau diplomatique ou dans le contexte des procédures d'extradition, soit directement, soit par l'intermédiaire de juristes ou autres personnes agissant au nom d'une personne relevant de la compétence de l'Organisation. Le HCR peut prendre les mesures qui s'imposent même si la législation régissant la procédure d'extradition dans l'État requis ne prévoit pas de rôle officiel pour l'Organisation. Le mandat qu'a le HCR d'agir en faveur de personnes relevant de sa compétence faisant l'objet d'une demande d'extradition émane de son Statut de 1950, ainsi que de sa responsabilité de surveillance énoncée à l'article 35 de la Convention de 1951, à l'article 1 du Protocole de 1967 et au paragraphe 8a du Statut du HCR. Conformément à ces dispositions, les États doivent aussi communiquer au HCR des informations sur de tels cas.⁹⁷ De plus, les réfugiés ou les demandeurs d'asile visés par une demande d'extradition doivent pouvoir contacter le HCR et/ou des ONG qualifiés et des juristes prodiguant des conseils juridiques.⁹⁸

IV. ÉLIGIBILITÉ À LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET EXTRADITION

A. Considérations générales

71. Comme nous l'avons noté auparavant, les informations sur un demandeur d'asile obtenues dans le contexte d'une procédure d'extradition peuvent avoir une incidence sur

⁹⁵ Voir UNHCR, *Recommendations on the European Commission Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States* COM(2001)522 final 2001/0215 (CNS), octobre 2001 ; voir aussi UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a European Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 février 2005 (ci-après : « UNHCR, *Provisional Comments* »), disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>, commentaire sur l'article 6.

⁹⁶ Voir UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, note 86 ci-dessous. Voir aussi par. 93 ci-dessous.

⁹⁷ Voir V. Türk, note 84 ci-dessus, p. 135 à 158.

⁹⁸ Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 50(g).

l'éligibilité de ce dernier à la protection internationale.⁹⁹ Les autorités d'asile qui examinent la requête d'une personne qui fait aussi l'objet d'une demande d'extradition doivent évaluer soigneusement l'affirmation de l'État requérant selon laquelle la personne réclamée a été impliquée dans des agissements criminels. Toute autre information ayant trait aux motifs et aux circonstances de la fuite du requérant, ainsi qu'aux conséquences de son renvoi dans son pays d'origine doit aussi être prise en considération pour déterminer si le demandeur d'asile a besoin de la protection internationale accordée aux réfugiés et la mérite.

72. Des questions relatives à l'éligibilité au statut de réfugié peuvent aussi être soulevées par une procédure d'extradition portant sur un réfugié. Selon les circonstances, cette situation peut déclencher un réexamen du statut de réfugié de la personne réclamée dans le cadre d'une procédure d'annulation ou de révocation.

73. Dans tous ces cas, la fiabilité des informations relatives à la demande d'extradition, ainsi que leur importance au regard des critères d'éligibilité au statut de réfugié doivent être évaluées à la lumière de l'ensemble des circonstances du cas.¹⁰⁰ En outre, les procédures de détermination de l'asile, ainsi que celles pouvant aboutir à l'annulation ou à la révocation du statut de réfugié doivent offrir toutes les garanties de procédure nécessaires. Les paragraphes qui suivent étudient les questions de procédure et de fond qui se posent lorsque l'éligibilité au statut de réfugié est examinée dans des cas faisant intervenir une demande d'extradition.

B. Détermination du statut de réfugié dans les cas faisant intervenir des considérations d'extradition

1. Critères de fond

« Inclusion » au sens de la définition du réfugié visée à l'article 1A(2) de la Convention de 1951

74. Pour déterminer si un demandeur d'asile dont l'extradition a été demandée par les autorités de son pays d'origine a droit au statut de réfugié, les autorités d'asile doivent examiner si la personne concernée ne cherche pas à échapper à des poursuites légitimes ou à une peine pour des actes criminels qu'elle aurait commis, plutôt qu'à des persécutions dans ce pays. S'il apparaît qu'un requérant fuit la justice plutôt que des persécutions, alors il ne répond pas à la définition du réfugié énoncée à l'article 1A(2) de la Convention de 1951 (les critères d' « inclusion ») et sa demande doit être rejetée.¹⁰¹

75. Les personnes chargées de statuer sur l'octroi de l'asile doivent envisager que les autorités du pays d'origine du requérant puissent utiliser les poursuites pénales comme moyen de persécution, ou que la demande d'extradition soit faite afin d'obtenir la remise de la personne réclamée dans l'intention de la persécuter. Il se peut aussi qu'un demandeur d'asile soit légitimement poursuivi mais ait une crainte fondée de persécutions, que ce soit dans le contexte de la procédure pénale engagée contre lui (p. ex. risque de torture lors de la

⁹⁹ Voir par. 59, 62 et 64 ci-dessus.

¹⁰⁰ Il en va de même lorsque la procédure d'extradition relative à un réfugié ou un demandeur d'asile a été lancée sur la base d'une « notice rouge (notice pour personne recherchée) » émise par Interpol à la demande d'un État membre. Les informations communiquées à l'État requis relativement à la « notice rouge » doivent être examinées de la même manière que si elles étaient soumises directement par l'État requérant. Vous trouverez davantage d'informations sur le système des notices d'Interpol à l'adresse <http://www.interpol.int>.

¹⁰¹ Voir HCR, *Guide*, note 46 ci-dessus, par. 56 à 60.

détention préliminaire) ou pour d'autres raisons.¹⁰² Dans ces circonstances, le requérant répond aux critères d'inclusion énoncés à l'article 1A(2) de la Convention de 1951, à condition qu'il existe un lien entre la persécution redoutée et un motif prévu par la Convention.¹⁰³

76. Toutefois, même s'il est établi que la personne réclamée répond aux critères d'inclusion de la définition du réfugié, il peut s'avérer nécessaire d'envisager l'exclusion en vertu de l'article 1F de la Convention de 1951.

Exclusion fondée sur les critères de l'article 1F de la Convention de 1951

77. Une demande d'extradition et/ou des informations relatives à une telle demande déclencheront la nécessité d'envisager l'exclusion en vertu de l'article 1F de la Convention de 1951 si des indications montrent que la personne concernée peut avoir commis ou participé à la commission de crimes visés dans cette disposition.¹⁰⁴

78. D'autres instruments internationaux relatifs aux réfugiés contiennent également des dispositions sur l'exclusion. La Convention de l'OUA de 1969 reproduit, dans son article I(5), la formulation de l'article 1F de la Convention de 1951, en y ajoutant la référence aux buts et aux principes de l'OUA. De plus, la Convention de l'OUA prévoit que la protection accordée aux réfugiés prend fin si un réfugié « a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise comme réfugiée »¹⁰⁵ ou si un réfugié mène des activités subversives dirigées contre un État membre de l'OUA.¹⁰⁶ Bien que formulées comme « clauses de cessation », ces dispositions reposent en fait sur des considérations d'exclusion. Dans la mesure où la Convention de l'OUA complète la Convention de 1951, ces dispositions doivent être lues dans le cadre de la Convention de 1951 et appliquées d'une manière qui soit conforme à cet instrument. Ainsi, la référence à des « agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'OUA » doit être intégrée à l'article 1F(c) de la Convention de 1951, et toute activité d'un réfugié après sa reconnaissance ne peut entraîner le retrait (la révocation) de son statut de réfugié que si les

¹⁰² Si l'État requérant a présenté des assurances diplomatiques concernant le traitement, après transfert, de la personne réclamée, celles-ci doivent être évaluées au regard des critères énoncés au par. 28 ci-dessus et discutés plus en détail dans UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, note 26 ci-dessus.

¹⁰³ En vertu du critère du « lien », une personne ne remplit les critères d'inclusion de la Convention de 1951 que si elle craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Pour des orientations plus détaillées sur les critères d'« inclusion » de la définition du réfugié énoncés dans la Convention de 1951, voir HCR, *Guide*, note 46 ci-dessus, ainsi que *Principes directeurs du HCR sur la protection internationale* sur des aspects spécifiques de l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951, qui figurent à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/rsd.html>.

¹⁰⁴ L'article 1F de la Convention de 1951 dispose : « 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 réfugiées ;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et au principe des Nations Unies. »

¹⁰⁵ Article I(4)(f) de la Convention de l'OUA.

¹⁰⁶ Article I(4)(g) conjointement avec l'article III de la Convention de l'OUA.

agissements en question relèvent de l'article 1F(a) ou (c) de la Convention de 1951.¹⁰⁷ Une disposition sur l'exclusion figure aussi au paragraphe 7(d) du Statut du HCR de 1950.¹⁰⁸

79. Vous trouverez des orientations détaillées sur des aspects de procédure et de fond relatifs à l'application des clauses d'exclusion dans le document intitulé *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* et la *Note d'information* du 4 septembre 2003 qui l'accompagne.¹⁰⁹ Des orientations supplémentaires relatives à l'exclusion dans des cas faisant intervenir des actes considérés comme étant de nature terroriste figurent dans le document du HCR à paraître intitulé *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of Article 1F of the Convention of 1951 Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature*, de mai 2008.¹¹⁰

80. S'il existe des liens entre extradition et exclusion,¹¹¹ les personnes chargées de statuer sur les questions d'asile ne doivent pas oublier que l'extradition et l'exclusion ont des buts différents et sont régies par des critères juridiques différents. L'extradition est un outil qui permet aux États de se fournir une assistance mutuelle dans les affaires criminelles, conformément aux traités d'extradition applicables et à la législation nationale, ainsi qu'aux dispositions relatives à l'extradition figurant dans d'autres traités internationaux. L'exclusion consiste à refuser la protection internationale accordée aux réfugiés à des personnes qui sinon répondraient aux critères de la définition du réfugié énoncés à l'article 1A(2) de la Convention de 1951 mais pour lesquelles il y a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis certains crimes graves ou actes abominables. La liste exhaustive des agissements criminels pouvant donner lieu à l'exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés figure à l'article 1F de la Convention de 1951.

81. Le fait que les critères d'extradition soient remplis ne signifie pas nécessairement que l'exclusion en vertu de l'article 1F est applicable à la personne concernée. Bien que dans de nombreux cas, les crimes pour lesquels l'extradition peut être accordée relèvent aussi de l'article 1F, il n'existe pas de corrélation automatique entre les infractions « extraditables » et les infractions « passibles d'exclusion ». En vertu des traités et/ou de la législation sur

¹⁰⁷ Pour les critères de révocation du statut de réfugié, voir par. 94 à 96 ci-dessous.

¹⁰⁸ Dans la mesure où l'article 1F de la Convention de 1951 représente une formulation ultérieure et plus spécifique de la catégorie de personnes visées au paragraphe 7(d) du Statut du HCR, les fonctionnaires du HCR doivent appliquer la formulation de la Convention de 1951 lorsqu'il statuent sur des cas d'exclusion.

¹⁰⁹ Voir *Principes directeurs sur l'exclusion*, note 87 ci-dessus, et la *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, qui l'accompagne, 4 septembre 2003, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> (ci-après : « *Note d'information sur l'exclusion* »).

¹¹⁰ Voir UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of article 1F of the Convention of 1951 Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature* (HCR/GIP/03/05/Add.1, mai 2008 (à paraître) (ci-après : « *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism* »).

¹¹¹ Historiquement et en termes de concepts sous-jacents, il existe un lien étroit entre extradition et exclusion, en particulier lorsque les agissements criminels imputés à l'intéressé peuvent le faire relever de l'article 1F(b) de la Convention de 1951. Pendant un certain temps, la non-extradition pour crimes politiques – telle qu'elle est exprimée dans le droit de l'extradition dans le motif de refus qualifié d'« exemption pour infraction politique » – a été considérée comme étant l'essence même de l'asile. La Convention de 1951 n'établit pas de lien direct entre extradition et exclusion. Toutefois, lors de la rédaction des clauses d'exclusion de l'article 1F, les auteurs de la Convention de 1951 ont cherché à faire en sorte, *inter alia*, que les personnes coupables d'actes abominables et de crimes graves n'abusent pas de l'institution de l'asile afin d'éviter d'être tenues juridiquement responsables de leurs actes. Voir HCR, *Principes directeurs sur l'exclusion*, note 87 ci-dessus, par. 2. Voir aussi S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 318 et 319.

l'extradition applicables, les États peuvent accorder l'extradition pour des infractions qui ne relèvent pas de l'article 1F de la Convention de 1951. À l'inverse, une infraction criminelle pouvant entraîner l'exclusion au sens de l'article 1F peut ne pas être une infraction extraditable en vertu des relations d'extradition existant entre les deux États concernés. Ainsi, lorsqu'elles envisagent l'application d'une clause d'exclusion, les instances d'asile doivent examiner la nature et la gravité des faits en question à la lumière des critères prévus à l'alinéa de l'article 1F applicable.

82. Ce principe s'applique dans tous les cas où la possibilité de l'exclusion est soulevée, y compris dans ceux faisant intervenir des actes pouvant constituer un « crime grave de droit commun » au sens de l'article 1F(b). D'une part, pour que l'exclusion soit justifiée, les crimes en question doivent être suffisamment graves pour motiver le refus de la protection internationale. D'autre part, il doit s'agir de crimes « de droit commun ». Dans le cadre d'une évaluation de l'exclusion, les critères permettant de déterminer si une infraction est ou non de nature politique découlent des approches adoptées dans la jurisprudence en vertu du droit de l'extradition. Les facteurs à prendre en compte comprennent notamment la motivation, le contexte, les méthodes et la proportionnalité du crime par rapport à ses objectifs.¹¹² Si la qualification d'un nombre croissant d'actes criminels comme crimes « de droit commun » à des fins d'extradition¹¹³ est importante pour déterminer l'élément politique d'un crime dans le cadre de la procédure d'exclusion, l'applicabilité de l'article 1F(b) de la Convention de 1951 est néanmoins soumis à une évaluation séparée à la lumière des circonstances particulières du cas.¹¹⁴ En outre, pour que l'article 1F(b) s'applique, le crime doit également avoir été commis « en dehors du pays d'accueil avant [que les personnes y soient] admises comme réfugiées ».¹¹⁵

83. Un examen de la nature, de la gravité et du contexte d'une infraction criminelle imputée à une personne dans le cadre d'une demande d'extradition, et leur évaluation à la lumière des critères prévus par le droit international des réfugiés sont également nécessaires lorsque les actes en question sont considérés comme étant de nature terroriste. Dans de nombreux cas, de tels actes relèvent de l'une des clauses de l'article 1F de la Convention de 1951. Toutefois, le fait qu'une conduite particulière ait été qualifiée de « terroriste », que ce soit dans la définition du terrorisme énoncée dans un instrument régional, une législation nationale, une demande d'extradition ou ailleurs, ne justifie pas en soi l'application d'une clause d'exclusion de la Convention de 1951, bien qu'un examen de l'applicabilité de l'exclusion soit normalement nécessaire dans de tels cas.¹¹⁶

¹¹² Pour une discussion plus détaillée, voir HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 41 à 43.

¹¹³ Comme indiqué au par. 42 ci-dessus, la portée de cette « exemption pour infraction politique » a été fortement réduite ces dernières décennies car un nombre croissant de crimes ont été qualifiés de crimes de droit commun à des fins d'extradition. Pour une discussion plus détaillée de l'exemption pour infraction politique dans le droit de l'extradition, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 72 à 87.

¹¹⁴ Voir HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 85 et 86, pour une discussion des circonstances dans lesquelles le crime de détournement d'avion par exemple pourrait être considéré comme un acte politique et donc ne pas entraîner l'exclusion du statut de réfugié. Des considérations similaires s'appliqueraient aux autres crimes qualifiés de crimes « de droit commun » dans les traités internationaux.

¹¹⁵ Pour de plus amples détails sur l'interprétation de l'article 1F(b), voir HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 37 à 45 et par. 81. Voir aussi S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 315 à 338.

¹¹⁶ Vous trouverez des orientations plus détaillées sur les questions relatives à l'exclusion dans les cas faisant intervenir des actes couramment considérés comme ayant un caractère terroriste dans UNHCR's *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*, note 110.

84. Il convient aussi de rappeler que pour que l'exclusion soit justifiée, il doit être établi que la personne concernée a engagé sa responsabilité individuelle pour les crimes prévus à l'article 1F de la Convention de 1951. En vertu de cette disposition, la personne chargée de statuer doit déterminer s'il existe des preuves claires et crédibles qui répondent à la norme de la preuve requise pour l'exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés (« raisons sérieuses de penser »). Les informations qui doivent être fournies à l'appui d'une demande d'extradition ne suffisent pas nécessairement pour répondre à cette norme.¹¹⁷

85. Si la personne concernée est exclue du statut de réfugié, elle ne bénéficie pas de la protection contre le refoulement en vertu du droit international des réfugiés, bien que l'extradition puisse être interdite en vertu des dispositions de non-refoulement prévues par le droit international des droits de l'homme, ou le traité ou la législation sur l'extradition applicables. Si l'État d'accueil est compétent pour juger des actes qui ont entraîné l'exclusion, il peut engager des procédures pénales dans son système juridique national.¹¹⁸ Pour certains crimes passibles d'exclusion, le droit international impose l'obligation « d'extrader ou de poursuivre » (*aut dedere aut judicare*).¹¹⁹

2. Questions de procédure

86. Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile tel qu'il est inscrit à l'article 14 de Déclaration universelle des droits de l'homme et inhérent au bon fonctionnement de la Convention de 1951/du Protocole de 1967 inclut l'obligation pour les États de fournir des procédures justes et efficaces d'examen des demandes de protection internationale des réfugiés en dehors de situations d'afflux massif.¹²⁰ Si les procédures d'examen des demandes d'asile diffèrent en fonction des traditions administratives et/ou du système juridique en

¹¹⁷ En général, une demande d'extradition doit identifier la personne réclamée et préciser pourquoi sa remise est demandée. L'État requérant doit généralement présenter une copie du mandat d'arrêt ou de la condamnation, le texte des dispositions juridiques applicables, les informations permettant d'identifier le fugitif et une description des allégations portées à son encontre. L'État requis a normalement le droit de solliciter des informations supplémentaires s'il le juge nécessaire. Certains pays (en particulier de tradition *common law*) peuvent demander que les preuves soient présentées sous une forme particulière (p. ex. déclaration écrite sous serment) ou répondent à un certain seuil minimum (p. ex. suffisant pour étayer une affaire *prima facie* contre la personne réclamée). Pour de plus amples détails, voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 46 à 55.

¹¹⁸ Comme indiqué au par. 2 ci-dessus, le fait d'être un réfugié ou un demandeur d'asile ne met pas une personne à l'abri de poursuites pénales. L'article 2 de la Convention de 1951 prévoit que les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent se conformer aux lois et règlements du pays d'accueil, faute de quoi ils peuvent être poursuivis dans le pays d'accueil avec toute l'étendue du droit applicable.

¹¹⁹ Voir S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, note 2 ci-dessus, par. 21 à 32.

¹²⁰ Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 4 et 5 ; voir aussi Conclusions du Comité exécutif No. 8 (XXVIII) – 1977 sur la détermination du statut de réfugié ; No. 15 (XXX) – 1979 sur les réfugiés sans pays d'asile ; No. 30 (XXXIV) – 1983 sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile ; No. 58 (XL) – 1989 sur les réfugiés et les demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée. L'importance de l'accès à des procédures justes et efficaces a aussi été réaffirmée par le Comité exécutif dans ses Conclusions générales No. 29 (XXXIV) – 1983 ; No. 55 (XL) – 1989 ; No. 65 (XLII) – 1991 ; No. 68 (XLIII) – 1992 ; No. 71 (XLIV) – 1993 ; No. 74 (XLV) – 1994 ; No. 81 (XLVIII) – 1997 ; No. 85 (XLIX) – 1998 ; No. 92 (LIII) – 2002 ; ainsi que la Conclusion No. 82 (XLVIII) – 1997 sur la sauvegarde de l'asile. Voir aussi But 1, Objectif 2, point 2 du Programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection, adopté lors de la réunion ministérielle des États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, qui s'est réunie à Genève les 12 et 13 décembre 2001 et a été avalisée par le Comité exécutif dans sa Conclusion No. 92 (LIII) – 2002, par. a). Les Conclusions sur la protection internationale sont disponibles à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/type/EXCONC.html>.

place, certains éléments clés sont nécessaires à une prise de décision juste et efficace conformément aux principes de protection internationale des réfugiés.¹²¹

87. Ce principe s'applique aussi pleinement dans les situations où un demandeur d'asile fait également l'objet d'une demande d'extradition. Dans ces cas, le principal souci, du point de vue de la protection internationale des réfugiés, est de veiller à ce que la demande d'extradition d'un demandeur d'asile n'empêche pas ce dernier d'avoir accès à la procédure d'asile ou n'aboutisse pas d'une autre manière à restreindre les garanties de procédure fondamentales auxquelles il a droit dans la procédure d'asile. Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où l'extradition peut aboutir au renvoi d'un demandeur d'asile dans le pays où il déclare être exposé à des persécutions.

88. Plus précisément, cela signifie qu'une demande d'asile ne doit pas être déclarée irrecevable au seul motif qu'elle a été soumise après qu'une demande d'extradition a été reçue par les autorités de l'État requis, ou après que le demandeur d'asile a appris l'existence d'une demande d'extradition le concernant. L'accès aux procédures d'asile ne peut être refusé que s'il est établi que la personne concernée bénéficie déjà d'une protection conforme aux normes de la Convention de 1951 dans un autre pays ou qu'elle aurait accès à une procédure de détermination de l'asile et à une protection dans un autre pays.¹²² Dans tous les autres cas, la demande d'asile du requérant doit faire l'objet d'une évaluation au fond dans l'État requis. Pour les raisons exposées ci-dessus, la détermination du statut de réfugié doit toujours être faite par les autorités d'asile de l'État requis.¹²³

89. Comme indiqué ci-dessus, une procédure d'asile déjà en cours dans l'État requis au moment de la présentation d'une demande d'extradition doit en général être poursuivie.¹²⁴

90. La seule présentation d'une demande d'extradition ne peut pas en soi fonder le rejet d'une demande d'asile soumise par la personne réclamée, pas plus qu'une demande d'asile ne doit être considérée comme manifestement infondée ou abusive du seul fait de l'existence d'une demande d'extradition. Il en va de même lorsqu'une personne a présenté une demande d'asile après avoir appris qu'elle faisait l'objet d'une demande d'extradition dans la mesure où ce point peut l'alerter sur le fait qu'elle risque d'être exposée à des persécutions. La demande d'asile doit être examinée dans le cadre d'une procédure d'asile ordinaire, à moins qu'elle ne soit manifestement infondée pour d'autres raisons.¹²⁵ Il peut toutefois être indiqué de la traiter en priorité.

¹²¹ Pour un aperçu des ces meilleures pratiques des États concernant ces éléments clés, voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 50.

¹²² Le renvoi dans un pays où la personne a déjà été reconnue en tant que réfugié (« pays de premier asile ») n'est approprié que s'il a préalablement été établi que la personne sera acceptée à son retour et continuera de bénéficier d'une protection effective dans ce pays. Le renvoi dans un pays de transit (« pays tiers sûr ») à des fins de présentation d'une demande de statut de réfugié dans ce pays n'est approprié que si la responsabilité d'étudier la demande d'asile particulière sur le fond est assumée par le pays tiers et si le demandeur d'asile sera protégé contre le refoulement et sera en mesure de chercher asile, et s'il est reconnu, de bénéficier de l'asile conformément aux normes internationales reconnues. Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 7 à 18 et 50b)–c). Voir aussi Conclusion du Comité exécutif du HCR No. 15 (XXX) de 1979 sur les réfugiés sans pays d'asile, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c960.html>.

¹²³ Voir par. 63 ci-dessus.

¹²⁴ Voir par. 64 à 68 ci-dessus.

¹²⁵ Sur les critères à remplir pour qu'une demande soit considérée comme « manifestement infondée », voir Conclusion du Comité exécutif du HCR No. 30 (XXXIV) – 1983 sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, disponible à l'adresse

91. Les demandes soulevant des questions d'exclusion en vertu de l'article 1F de la Convention de 1951 notamment doivent être examinées dans la procédure ordinaire de détermination de l'asile, qui permet une évaluation complète en droit et en fait de tous les aspects du cas d'espèce par des personnes qualifiées, plutôt qu'au stade de l'admissibilité ou dans des procédures accélérées.¹²⁶ Cependant, par souci d'efficacité et pour assurer la bonne application des clauses d'exclusion, les demandes d'asile soulevant des questions d'exclusion peuvent être examinées de manière prioritaire par des unités spécialisées en matière d'exclusion au sein de l'institution chargée de la détermination du statut de réfugié.¹²⁷

92. Il est essentiel que la procédure d'asile offre des garanties de procédure complètes, notamment concernant le droit de recours auprès d'un organe indépendant en cas de décision négative concernant l'octroi du statut et la protection contre le refoulement pendant toute la durée de la procédure de détermination de l'asile, y compris au stade du recours.¹²⁸ Cet aspect est particulièrement important dans les cas où un demandeur d'asile fait objet d'une demande d'extradition dans la mesure où le refus d'octroi du statut de réfugié peut aboutir à la décision de renvoyer la personne directement aux autorités du pays dans lequel elle craint d'être persécutée.

93. Tout au long de la procédure d'asile, la confidentialité sur tous les aspects d'une demande d'asile doit être respectée.¹²⁹ En règle générale, aucune information relative à une demande d'asile, ou au fait qu'une telle demande ait été déposée, ne doit être communiquée au pays d'origine ou à tout autre pays. Ce principe s'applique aussi lorsqu'un demandeur d'asile peut avoir été impliqué dans des agissements criminels, que ce soit dans son pays d'origine ou dans un pays tiers. Si, à titre exceptionnel, il est jugé nécessaire de contacter les autorités de ce pays, au cas où des informations supplémentaires ne pouvant être obtenues qu'auprès de ces autorités sont nécessaires pour statuer sur la demande d'extradition ou des aspects de la demande d'asile liés à une demande d'extradition, le fait que la personne ait demandé l'asile ne doit pas être révélé.¹³⁰

C. Annulation et révocation du statut de réfugié

94. Des informations relatives à la demande d'extradition d'une personne que l'État requis a préalablement déterminée comme étant un réfugié peuvent soulever des questions concernant son éligibilité à la protection accordée aux réfugiés. Ce cas de figure peut

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>. Voir aussi HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 24 à 33 et 50d).

¹²⁶ Voir HCR, *Principes directeurs sur l'exclusion*, note 87 ci-dessus, par. 31 ; voir aussi HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 99.

¹²⁷ Voir HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 101. Il convient de souligner que les demandes faisant intervenir des aspects relatifs à l'exclusion en vertu de l'article 1F de la Convention de 1951 ne doivent pas être traitées comme « manifestement infondées » car elles peuvent poser des questions complexes de fond et de crédibilité qui ne donnent pas lieu à un examen approprié au titre de procédures accélérées. Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 29.

¹²⁸ Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 41 à 43 et 50p). Voir aussi HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 98.

¹²⁹ Voir HCR, *Processus d'asile*, note 13 ci-dessus, par. 50m). Voir aussi UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, note 86 ci-dessus.

¹³⁰ Voir aussi par. 57 à 58 et 69 ci-dessus.

conduire à l'ouverture de procédures qui, en fonction des circonstances, peuvent aboutir à une décision d'annuler ou de révoquer le statut de réfugié de la personne réclamée.

- L' « annulation » fait référence à la décision d'invalider une reconnaissance de statut de réfugié qui n'aurait pas dû être accordé en premier lieu parce que la personne concernée ne répondait pas aux critères d'éligibilité au moment de la décision d'origine¹³¹. L'annulation a une incidence sur des déterminations qui sont devenues finales, c'est-à-dire qui ne peuvent plus faire l'objet d'un recours. Elle prend effet à partir du moment de la décision initiale, incorrecte (*ab initio* ou *ex tunc* – depuis le départ ou avec effet rétroactif).¹³²
- La « révocation » signifie le retrait du statut de réfugié dans des situations où une personne qui a été reconnue à juste titre comme un réfugié a engagé sa responsabilité individuelle pour des actes relevant de l'article 1F(a) ou 1F(c) de la Convention de 1951 après sa reconnaissance.¹³³ Elle produit des effets pour le futur (*ex nunc* – à partir de maintenant).¹³⁴

95. Les demandes d'extradition concernant un réfugié ne déclenchent pas toutes des considérations d'annulation ou de révocation. La nécessité de procéder ou non à un réexamen du statut de réfugié de la personne réclamée dépend de la nature des informations disponibles. Les autorités de l'État requis doivent évaluer la fiabilité de la demande d'extradition et de toute information présentée en rapport avec cette requête, ainsi que son importance par rapport à l'éligibilité de la personne réclamée à la protection internationale en tant que réfugié. La législation nationale peut imposer des limites de temps et/ou d'autres conditions à la réouverture d'une détermination finale de statut de réfugié. Du point de vue de la protection internationale, l'ouverture d'une procédure d'annulation est appropriée s'il existe des raisons valables de douter du bien-fondé de la décision de reconnaissance initiale. De même, le fait que des informations fiables indiquent qu'une personne reconnue en tant que réfugié peut ensuite avoir été impliquée dans des actes la faisant relever de l'article 1F(a) ou 1F(c) de la Convention de 1951 justifierait le lancement d'une procédure de révocation.

96. Toutefois, dans les deux cas, la perte du statut de réfugié ne serait compatible avec le droit international des réfugiés que si les critères de fond de l'annulation ou de la révocation¹³⁵ ont été établis dans des procédures qui offrent à l'intéressé des garanties de procédure complètes, y compris notamment le droit de présenter des observations et la possibilité de faire appel d'une décision d'annulation ou de révocation pour des raisons de

¹³¹ Il peut en être ainsi parce que la personne n'avait pas une crainte fondée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, ou parce que l'un des motifs d'exclusion de la protection des réfugiés énoncés dans la Convention de 1951 aurait dû être appliqué à l'époque.

¹³² Une discussion plus complète des normes et critères nécessaires à l'annulation du statut de réfugié figure dans la *Note du HCR sur l'annulation du statut de réfugié* du 22 novembre 2004, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>.

¹³³ À la différence de l'article 1F(b), les clauses d'exclusion prévues à l'article 1F(a) et 1F(c) de la Convention de 1951 ne sont pas soumises à des restrictions temporelles ou géographiques.

¹³⁴ Des orientations détaillées sur les critères de procédure et de fond nécessaires à l'application de l'article 1F(a) et 1F(c) de la Convention de 1951 figurent dans HCR, *Principes directeurs sur l'exclusion*, note 89 ci-dessus, et HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus. Voir aussi UNHCR, *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*, note 110 ci-dessus.

¹³⁵ Les considérations de fond exposées à la Section IV.B.1. ci-dessus s'appliquent également si le statut de réfugié de la personne réclamée est examiné dans le cadre d'une procédure d'annulation ou de révocation.

faits comme de droit.¹³⁶ Il convient également de souligner que le principe de non-refoulement prévu par le droit international des réfugiés continue de s'appliquer comme interdiction d'extrader jusqu'à ce qu'une décision d'annulation ou de révocation du statut de réfugié soit devenue finale. Lorsque le droit de l'extradition prévoit une limite temporelle à la détermination d'une demande d'extradition, l'État requis peut-être tenu de refuser l'extradition si la procédure d'annulation ou de révocation n'est pas terminée.¹³⁷ Des critères de confidentialité relatifs aux informations concernant le réfugié s'appliquent également pendant les procédures de réexamen du statut d'un réfugié individuel.¹³⁸

V. CONCLUSION

97. Comme il est expliqué dans la présente Note d'orientation, l'extradition et l'asile se recoupent de plusieurs manières si la personne dont l'extradition est demandée est un réfugié ou un demandeur d'asile. Le HCR reconnaît le souci légitime qu'ont les États de faire en sorte que les criminels en fuite soient traduits en justice. L'extradition est un outil important à cet égard. Toutefois, il arrive que les demandes d'extradition soient utilisées dans un but de persécution. Il s'agit là d'une pratique préoccupante dans la mesure où l'extradition peut aboutir à renvoyer, directement ou indirectement, un réfugié dans le pays où il risquerait d'être exposé à des persécutions ou à d'autres préjudices irréparables.

98. Du point de vue de la protection internationale, la principale préoccupation dans les cas d'extradition concernant des réfugiés ou des demandeurs d'asile consiste à veiller à ce que les personnes qui ont besoin de la protection internationale et la méritent aient accès à cette protection et en bénéficient, tout en évitant les abus par des personnes qui cherchent à se cacher derrière l'institution de l'asile pour éviter d'avoir à répondre de crimes graves.

99. Il faut pour cela d'une part une évaluation rigoureuse de l'éligibilité de la personne réclamée à la protection des réfugiés, qui s'appuie sur un examen minutieux de tous les faits pertinents, conduit dans le strict respect des normes relatives à l'équité de la procédure. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les auteurs de crimes peuvent ne pas être éligibles au statut de réfugié, soit parce qu'ils ne remplissent pas les critères d'inclusion de la définition du réfugié énoncés à l'article 1A(2) de la Convention de 1951, soit parce que leur participation à certains crimes graves ou actes odieux fait naître l'une des clauses d'exclusion visées à l'article 1F de la Convention de 1951.

¹³⁶ Pour une discussion des critères d'équité de procédure dans la procédure d'annulation, voir HCR, *Note sur l'annulation du statut de réfugié*, note 132 ci-dessus, par. 42 et 43. Des orientations sur les garanties de procédure qui doivent être assurées dans les procédures faisant intervenir l'application possible de l'article 1F de la Convention de 1951 figurent dans HCR, *Note d'information sur l'exclusion*, note 109 ci-dessus, par. 98.

¹³⁷ Voir par exemple la décision du Tribunal fédéral suisse du 14 décembre 2005, 1A.267/2005/gij, at 3.4.

¹³⁸ Ce point est notamment reflété à l'article 38(1)(d) de la *Directive du Conseil de l'Union européenne 2005/85/EC du 1^{er} décembre 2005 sur les normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de statut de réfugié dans les États membres*, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203c4.html>, qui dispose que : « ...[l]es États membres veillent à ce, dans le cadre de la procédure [visant à réexaminer le statut de réfugié d'une personne] : ... lorsque des informations sur un cas individuel sont recueillies aux fins du réexamen du statut de réfugié, elles ne soient pas obtenues auprès du (des) auteur(s) des persécutions, ce qui aurait pour effet que cet (ces) auteur(s) serai(en)t directement informé(s) du fait que la personne concernée est un réfugié dont le statut est en cours de réexamen et que cela ne compromette pas l'intégrité physique de la personne et des membres de sa famille, ni la liberté et la sécurité des membres de sa famille vivant toujours dans le pays d'origine. »

100. D'autre part, lorsqu'une demande d'extradition concerne un réfugié ou un demandeur d'asile, les États doivent veiller au respect de leurs obligations de protection en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Ces obligations font partie du cadre juridique qui régit l'extradition et doivent être prises en considération pour déterminer si la personne réclamée peut légalement être remise à l'État requérant. Point extrêmement important, les États sont tenus de veiller au respect intégral du principe de non-refoulement en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme lorsqu'ils envisagent l'extradition d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile.

101. Les processus d'extradition et d'asile doivent être coordonnés de manière à permettre aux États de considérer l'extradition comme un outil efficace permettant de prévenir l'impunité et de lutter contre la criminalité transnationale d'une manière pleinement compatible avec leurs obligations de protection internationale.