

Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F
de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

<u>Sommaire</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	
A. Contexte	3
B. Objectifs et application générale	3
C. Les clauses d'exclusion et les instruments internationaux relatifs aux réfugiés	4
D. Liens avec d'autres dispositions de la Convention de 1951	5
E. Portée dans le temps	6
F. Annulation du statut de réfugié (<i>ex tunc</i>)	6
G. Retrait du statut de réfugié (<i>ex nunc</i>)	7
H. Responsabilité de la détermination de l'exclusion	8
I. Conséquences de l'exclusion	8
II. ANALYSE DETAILLEE	
A. Article 1F(a)	9
Crimes contre la paix	11
Crimes de guerre	12
Crimes contre l'humanité	13
B. Article 1F(b)	15
Crime grave	15
Crime de droit commun	16
En dehors du pays d'accueil	17
C. Article 1F(c)	18
D. Responsabilité individuelle	21
Hauts fonctionnaires de régimes répressifs	22
Organisations qui commettent des crimes violents ou qui incitent d'autres personnes à en commettre	24
Anciens combattants	26
E. Motifs pour rejeter la responsabilité individuelle	27

Absence d'élément psychologique (<i>mens rea</i>)	27
Motifs d'exonération de la responsabilité pénale	27
(i) ordres des supérieurs	27
(ii) contrainte/ coercition	28
(iii) légitime défense ; défense d'autrui ou de biens	28
Expiation	28
F. Considérations de proportionnalité	29
G. Applicabilité de l'article 1F à des actes particuliers	31
Terrorisme	31
Détournement	35
Torture	35
Nouveaux crimes en droit international	36
H. Cas spécifiques	36
Mineurs	36
Unité de famille	38
Afflux massif	38
III. QUESTIONS DE PROCEDURE	39
A. Equité de la procédure	39
B. Examen de l'exclusion dans le contexte de la détermination du statut de réfugié	39
C. Unités spécialisées en matière d'exclusion	40
D. Suspension en raison de poursuites pénales	40
E. Confidentialité de la demande d'asile	41
F. Charge de la preuve	41
G. Niveau de preuve	42
H. Preuves confidentielles	43
ANNEXES	
A. Conséquences de l'exclusion	45
B. Instruments définissant les crimes de guerre	46
C. Instruments définissant les crimes contre l'humanité	47
D. Instruments relatifs au terrorisme	48

Protection Policy and Legal Advice Section,
Department of International Protection,
Genève, 4 september 2003

Cette Note d'information fait partie intégrante des *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).

I. INTRODUCTION

A. Contexte

1. Le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de 1950 (ci-après «le Statut du HCR»), la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (ci-après «la Convention de 1951») et la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (ci-après «la Convention de l'OUA») contiennent des dispositions visant à exclure certaines personnes du bénéfice du statut de réfugié bien qu'elles répondent par ailleurs aux conditions requises pour être reconnues comme réfugiés. Ces dispositions sont communément appelées les «clauses d'exclusion».

2. Les événements qui se sont déroulés au cours de la dernière décennie, provoqués en grande partie par les conflits dans la région des Grands Lacs et de l'ex-Yougoslavie ainsi que leurs conséquences, ont conduit à des demandes croissantes de clarification concernant les clauses d'exclusion. Les initiatives récentes pour la lutte contre le terrorisme ont encore davantage attiré l'attention sur ces dispositions. Cette Note d'information offre une analyse et une étude détaillées des clauses d'exclusion en prenant en compte la pratique des Etats, du HCR et d'autres acteurs concernés, le *Guide du HCR des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* (ci-après «le Guide»), la jurisprudence, les travaux préparatoires aux instruments internationaux applicables et les avis d'universitaires et d'experts. Cette Note s'appuie également sur les discussions constructives en la matière qui ont eu lieu lors de la Table ronde d'experts à Lisbonne, au Portugal, en mai 2001 dans le cadre des Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale (deuxième volet). Nous espérons que les informations fournies dans cette Note, ainsi que les Principes directeurs sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, faciliteront l'application correcte de l'Article 1F de la Convention de 1951 grâce à un examen approfondi des principales questions. Il est évident que les décisions doivent être prises au cas par cas en gardant à l'esprit les points présentés ci-dessous. Comme le Comité exécutif du HCR l'a reconnu dans sa Conclusion N° 82 (XLVIII) de 1997 au paragraphe d(v), les clauses d'exclusion doivent être appliquées «scrupuleusement» afin de protéger l'intégrité de l'institution de l'asile.

B. Objectifs et application générale

3. Le raisonnement qui sous-tend les clauses d'exclusion est double. Premièrement, certains actes sont tellement graves que leurs auteurs sont jugés indignes de bénéficier de la protection internationale en tant que réfugiés. Deuxièmement, le cadre de l'asile ne doit pas entraver la bonne marche de la justice à l'égard de grands criminels. Tout en gardant à l'esprit ces objectifs sous-jacents en interprétant les clauses d'exclusion, il doit être tenu compte de l'objectif humanitaire principal de la Convention de 1951.

4. Par conséquent, comme pour toute exception à des garanties conférées en matière de droits de l'homme, les clauses d'exclusion doivent toujours être interprétées de manière

restrictive et doivent être utilisées avec une grande prudence. Comme indiqué au paragraphe 149 du Guide, une telle approche s'impose d'autant plus que les conséquences de l'exclusion peuvent être graves pour l'intéressé. En outre, le développement de la compétence universelle et la création de tribunaux pénaux internationaux réduisent le rôle de l'exclusion comme moyen d'assurer que les fugitifs sont traduits en justice, ce qui renforce les arguments en faveur d'une approche restrictive.¹

C. Les clauses d'exclusion et les instruments internationaux relatifs aux réfugiés

5. Le paragraphe 7(d) du Statut du HCR prévoit que la compétence du Haut Commissaire ne s'exerce pas sur les personnes :

Dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un délit visé par les dispositions des traités d'extradition ou un crime défini à l'article VI du Statut du Tribunal militaire international approuvé à Londres ou par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.²

6. L'article 1F de la Convention de 1951 énonce que les dispositions de cette Convention «ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser » que :

- (a) 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) elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ; ou
- (c) elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

7. Les motifs d'exclusion sont énumérés de *manière exhaustive* dans la Convention de 1951. Bien que ces motifs soient sujets à interprétation, ils ne peuvent pas être complétés

¹ Lors de la 29^{ème} réunion de la Conférence des plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides, le délégué français (M. Rochefort) a soutenu que l'article 1F(b) proposé était nécessaire parce que "dans le contexte actuel, il n'existait pas de cour internationale de justice compétente pour juger les criminels de guerre ou les violations du droit déjà prévues par la législation nationale". (UN doc. A./CONF.2/SR.29 at 21).

² Les dispositions de l'Accord de Londres sont exposées ci-dessous dans la partie relative à l'article 1F(a).

L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce :

- (1) Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.
- (2) Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

par des critères additionnels en l'absence de convention internationale en ce sens. L'article I(5) de la Convention de l'OUA reprend les termes de l'article 1F de la Convention de 1951 à l'exception d'une référence faite à des personnes qui se sont rendues « coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes de l'Organisation de l'Unité africaine ». Comme la Convention de l'OUA complète la Convention de 1951, il faut considérer cette dernière phrase comme comprise dans l'article 1F(c) de la Convention de 1951 étant donné les liens étroits entre les objectifs de l'OUA et ceux des Nations Unies.

D. Liens avec d'autres dispositions de la Convention de 1951

8. Les clauses d'exclusion de l'article 1F doivent être distinguées des articles 1D et 1E de la Convention de Genève qui traitent des personnes qui ne requièrent pas – et non qui ne méritent pas – une protection internationale. L'**article 1D** prévoit que la Convention de 1951 ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'organismes ou d'institutions des Nations Unies autres que le HCR. Ces personnes peuvent cependant relever de la Convention de 1951 lorsque « cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies ». ³ Dans de telles circonstances, l'exclusion selon l'article 1F peut être prise en considération.

9. En vertu de l'**article 1E**, la Convention de 1951 n'est pas « applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays ». Le but de cet article est d'exclure du statut de réfugié les personnes qui n'ont pas besoin de protection en tant que réfugiés parce qu'elles bénéficient déjà d'une plus grande protection que celle offerte par la Convention de 1951 dans un pays autre que le pays d'origine où elles résident normalement ou en permanence et où elles bénéficient d'un statut de fait équivalant à la citoyenneté.

10. En outre, l'article 1F ne doit pas être confondu avec l'**article 33(2)** de la Convention de 1951 qui prévoit que le bénéfice du non-refoulement « ne pourra...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 ». A la différence de l'article 1F qui concerne les personnes qui ne sont pas éligibles au statut de réfugié, l'article 33(2) vise les personnes qui ont déjà été reconnues comme réfugiés. Les articles 1F et 33(2) sont donc des dispositions légales distinctes ayant des objectifs très différents. L'article 33(2) s'applique à des réfugiés qui deviennent une très grande menace pour le pays d'accueil en raison de la gravité des crimes ou délits qu'ils ont commis. Il vise à protéger la sécurité du pays d'accueil et dépend de l'évaluation de l'importance de la menace actuelle ou future que le réfugié en question représente. C'est la raison pour laquelle l'article 33(2) a toujours été considéré comme une mesure de

³ Voir aussi la « Note sur l'applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens », HCR, octobre 2002.

dernier ressort ayant la priorité sur les sanctions pénales et justifiée par la menace exceptionnelle que représente la personne – une menace telle que la seule façon d’y parer est d’éloigner cette personne du pays d’accueil.

E. Portée dans le temps

11. Alors que l’article 1F(b) spécifie que le crime en question doit avoir été commis « en dehors du pays d’accueil avant que la personne y ait été admise comme réfugié »⁴, les autres clauses d’exclusion ne contiennent aucune référence temporelle ou territoriale. Etant donné la gravité des crimes concernés, les articles 1F(a) et 1F(c) sont donc applicables à tout moment, que l’acte en question ait eu lieu dans le pays d’accueil, dans le pays d’origine ou dans un pays tiers. Si jamais de tels crimes sont commis, la personne est exclue du statut de réfugié. Si elle a déjà été reconnue comme réfugié, son statut doit être retiré.⁵

12. L’aspect temporel des clauses d’exclusion demeure le même dans le cas des réfugiés sur place (lorsque la demande d’asile résulte de circonstances qui surviennent après le départ du pays d’origine). Ainsi, afin que les articles 1F(a) et (c) s’appliquent, le crime en question n’a pas besoin d’avoir eu lieu avant les événements à l’origine de la demande de reconnaissance du statut de réfugié. En effet, si un réfugié reconnu s’engage par la suite dans des actions relevant des articles 1F(a) ou 1F(c), il conviendrait de lui retirer le statut de réfugié. A l’inverse, pour l’article 1F(b), seuls les crimes commis en dehors du pays d’accueil avant que la personne y soit admise comme réfugié sont pris en compte.

F. Annulation du statut de réfugié (*ex tunc*)

13. Les principes généraux du droit administratif prévoient l’annulation du statut de réfugié lorsqu’il est révélé ultérieurement que le fondement d’une telle décision n’existait pas à l’origine, soit parce que le requérant ne répondait pas aux critères d’inclusion, soit parce que l’une des clauses d’exclusion aurait été appliquée au moment de la décision si tous les faits avaient été connus. L’annulation n’est cependant pas liée à la conduite d’une personne postérieurement à sa reconnaissance comme réfugié. Il est donc important de faire la distinction entre l’annulation du statut de réfugié sur la base de l’exclusion et l’expulsion ou le retrait du bénéfice du non-refoulement en vertu des articles 32 et 33(2) de la Convention de 1951. L’annulation rectifie l’octroi à tort du statut de réfugié⁶ tandis que les autres dispositions concernent le traitement de ceux qui ont été légitimement reconnus comme réfugiés.

14. Les faits qui auraient justifié l’exclusion peuvent ne devenir connus qu’après la reconnaissance du statut de réfugié à l’intéressé. Le paragraphe 141 du Guide énonce :

⁴ Voir également les paragraphes 44–45 ci-dessous.

⁵ Voir le paragraphe 17 ci-dessous.

⁶ Concernant l’annulation du statut de réfugié en général, voir le paragraphe 117 du Guide et S. Kapferer, “Cancellation of refugee status”, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Department of International Protection, PPLA/2003/02, mars 2003.

Ce sera normalement au cours du processus de détermination du statut de réfugié que les faits constituant des fins de non-recevoir en vertu de ces diverses clauses apparaîtront. Néanmoins, il se peut que ces faits ne soient connus qu'après qu'une personne aura été reconnue comme réfugié. En pareil cas, la clause d'exclusion devra entraîner l'annulation de la décision antérieure.

15. La décision erronée peut être due à une fraude ou à une déformation de faits essentiels dans la demande d'asile de la part du requérant ou elle peut être attribuée aux autorités (par exemple, prise de décision inadéquate). L'acte d'annulation corrige une décision administrative ou judiciaire qui était mauvaise dès l'origine en abrogeant la détermination initiale erronée (depuis lors ou *ex tunc*). Dans ce cas, la personne n'est pas et n'a jamais été un réfugié. La rectification rapide et transparente de telles erreurs est nécessaire pour préserver l'intégrité de la définition de réfugié. Des suspicions générales d'implication dans une activité terroriste basées uniquement sur la religion, l'origine ethnique ou nationale ou l'affiliation politique ne justifient cependant pas un processus de réexamen d'ensemble de l'octroi du statut de réfugié à des groupes entiers de réfugiés.

16. Il peut arriver qu'après l'exclusion d'une personne des informations soient révélées, jetant le doute sur l'applicabilité des clauses d'exclusion. En pareil cas, la décision d'exclusion doit être réexaminée et, le cas échéant, le statut de réfugié reconnu.

G. Retrait du statut de réfugié (*ex nunc*)

17. En principe, les réfugiés, y compris ceux reconnus sur une base *prima facie*, doivent respecter les lois et les règlements du pays d'accueil conformément à l'article 2 de la Convention de 1951 et sont passibles de poursuites pénales s'ils commettent des crimes ou délits. La Convention de 1951 prévoit que de tels réfugiés peuvent être soumis à des procédures d'expulsion conformément à l'article 32 et, dans des cas exceptionnels, à une expulsion ou un refoulement conformément à l'article 33(2). Aucune de ces mesures n'entraîne en soi le retrait du statut de réfugié. Lorsqu'un réfugié s'embarque cependant dans des actions relevant de l'article 1F(a) ou 1F(c), par exemple en s'engageant dans la lutte armée dans le pays d'accueil, cela provoque l'application des clauses d'exclusion. Dans de tels cas, il convient de retirer le statut de réfugié (à partir de maintenant ou *ex nunc*) à condition, bien entendu, que tous les critères pour l'application de l'article 1F(a) ou 1F(c) soient remplis.⁷

⁷ Dans le contexte africain, la Convention de l'OUA prévoit des "clauses de cessation" qui sont en fait basées sur des considérations d'exclusion. Si un réfugié, y compris un réfugié reconnu sur une base *prima facie*, s'embarque dans des activités subversives au sens de l'article III(2) de la Convention de l'OUA la reconnaissance *prima facie* peut "cesser" sur la base de l'article I(4)(g), qui prévoit que la Convention cessera de s'appliquer aux réfugiés qui ne respectent pas ses buts et ses objectifs. Les activités subversives incluent l'engagement dans des actions armées contre tout Etat membre de l'OUA. Comme la Convention de l'OUA complète la Convention de 1951, l'article I(4)(g) doit être interprété dans le cadre de l'article 1F de la Convention de 1951.

H. Responsabilité de la détermination de l'exclusion

18. Selon la Convention de 1951 et la Convention de l'OUA, il appartient à l'Etat dans lequel le requérant demande la reconnaissance du statut de réfugié de décider si ce dernier relève des clauses d'exclusion. Néanmoins, en vertu du paragraphe 8 de son Statut ainsi que de l'article 35 de la Convention de 1951, le HCR doit aider les Etats qui ont besoin d'assistance dans la procédure de détermination de l'exclusion et surveiller leurs pratiques dans ce domaine.

19. En principe, le HCR ne procède pas à la détermination du statut de réfugié dans les pays parties à la Convention de 1951/Protocole de 1967. Cependant, la détermination du statut de réfugié par les Etats et la détermination de ce statut par le HCR en vertu de son mandat ne s'excluent pas mutuellement. Dans certains pays par exemple, le HCR participe aux procédures nationales de détermination du statut de réfugié. Etant donné le rôle de supervision du HCR, les Etats doivent tenir compte de l'interprétation faite par le HCR des instruments applicables dans le domaine des réfugiés que cela concerne des cas individuels ou sur des questions générales. Cette Note d'information vise à promouvoir une approche commune de l'interprétation des clauses d'exclusion afin de réduire les divergences éventuelles entre les décisions prises par différents Etats et/ou le HCR.

20. Le Statut du HCR prévoit que la compétence du Haut Commissaire ne s'exerce pas sur certaines personnes pour des motifs similaires (mais non identiques) à ceux prévus à l'article 1F de la Convention de 1951. Les déterminations de cette nature incombent bien entendu au HCR. Etant donné que l'article 1F représente une formulation plus récente et plus spécifique de la catégorie de personnes visées au paragraphe 7(d) du Statut du HCR, les termes de l'article 1F sont considérés comme faisant autorité et ayant rang de priorité. Les agents du HCR sont donc encouragés à appliquer la formule de la Convention de 1951 lorsqu'ils procèdent à la détermination de cas d'exclusion.

I. Conséquences de l'exclusion

21. Lorsque les clauses d'exclusion s'appliquent, l'intéressé ne peut pas être reconnu comme réfugié et bénéficiaire de la protection de la Convention de 1951. Il ne peut pas non plus relever du mandat du HCR. L'Etat concerné n'est cependant pas obligé de l'expulser. De plus, il se peut que l'Etat souhaite engager des poursuites pénales à son encontre ou encore que l'Etat soit dans l'obligation de l'extrader ou de le poursuivre, en fonction de la nature de l'infraction commise. Une décision du HCR d'exclure un réfugié signifie que l'intéressé ne peut plus bénéficier de la protection ou de l'assistance de l'Agence.

22. Même si elle n'est pas en mesure de bénéficier de la protection internationale prévue par la Convention de 1951, une personne exclue a toujours le droit d'être traitée de manière compatible avec le droit international et, en particulier avec les obligations applicables en matière de droits de l'homme. Bien que les Etats jouissent d'une autorité très importante pour expulser les étrangers de leur territoire, il existe certaines restrictions

à ce droit (comme cela est illustré dans l'Annexe A). Ainsi, une personne exclue peut toujours être protégée contre le renvoi en vertu d'autres instruments internationaux, en particulier l'article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'article 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques et/ou l'article 3 de la Convention européenne de 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

II. ANALYSE DETAILLÉE⁸

A. ARTICLE 1F(a) : CRIMES CONTRE LA PAIX, CRIMES DE GUERRE ET CRIMES CONTRE L'HUMANITE

23. L'article 1F(a) concerne les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser 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* ». Il existe aujourd'hui plusieurs instruments qui définissent ou développent la notion de «crime contre la paix, crime de guerre ou crime contre l'humanité».⁹ Le Statut du Tribunal militaire international de 1945 (l'Accord de Londres) a conservé toute son importance et son article 6 est reproduit dans le Guide.¹⁰ La tentative internationale la plus récente tendant à définir ces crimes se trouve dans le Statut de la Cour Pénale Internationale (CPI) adopté en juin 1998 et entré en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2002. Ses définitions des crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes contre la paix seront davantage développées dans les «éléments des crimes»¹¹ qui doivent être adoptés par les Etats parties à la CPI. Les autres instruments juridiques internationaux applicables¹² qui peuvent être utilisés pour interpréter cette clause d'exclusion, sont les suivants :

- La Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (la Convention sur le génocide);

⁸ Pour une analyse détaillée de la jurisprudence et de l'application des clauses d'exclusion, voir le supplément spécial du *International Journal of Refugee Law* sur l'exclusion de la protection, vol. 12, 2000.

⁹ Certains de ces instruments sont énumérés à l'Annexe VI du Guide.

¹⁰ Les dispositions de l'article 6 sont également citées au paragraphe 26 ainsi que dans les Annexes B et C ci-dessous.

¹¹ Pour le Statut de la CPI, voir <http://www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm>. L'article 8(1) du Statut de la CPI précise que les «éléments des crimes» aideront la CPI dans l'interprétation et l'application des crimes relevant de sa juridiction. Le texte adopté sera identique à celui actuellement disponible en tant que Projet de texte finalisé, juillet 2000 (PCNICC/2000/1/Add.2); voir l'Annexe 1 (Résolution F) de l'Acte final de la Conférence diplomatique de Rome de 1998.

¹² Voir <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebFULL?OpenView> (pour les Conventions de Genève et les Protocoles); <http://www.un.org/icty/legaldoc/index.htm> (pour le Statut du TPIY); et <http://www.ictj.org/ENGLISH/basicdocs/statute.html> (pour le Statut du TPIR). Ces documents sont également disponibles sur demande auprès de Protection Policy and Legal Advice Section, Département de la Protection Internationale, HCR, Genève.

- Les quatre Conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes de guerre ;
- La Convention internationale de 1973 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid ;
- Le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole additionnel I) ;
- Le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole additionnel II) ;
- La Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (la Convention contre la torture) ;¹³
- Le Statut du Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 (le Statut du TPIY) ;
- Le Statut du Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1994 (le Statut du TPIR).

24. Les autres sources applicables non-contraignantes juridiquement mais faisant néanmoins autorité sont le Rapport de 1950 de la Commission du droit international (CDI) à l'Assemblée générale (y compris les principes de Nuremberg)¹⁴, les Principes de 1973 relatifs à la coopération internationale pour la détection, l'arrestation, l'extradition et la punition des personnes responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité¹⁵ et le Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité adopté provisoirement par la CDI en 1996.¹⁶

25. L'article 1F(a) prévoit une interprétation dynamique des crimes concernés de manière à tenir compte des développements dans le domaine du droit international. Bien que le

¹³ Des instruments régionaux relatifs à la torture peuvent également être applicables. Voir la Convention inter-américaine de 1985 pour la prévention et la répression de la torture ; la Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

¹⁴ Annuaire de la CDI, 1950, vol. II.

¹⁵ Résolution de l'Assemblée générale 3074 (XXVIII), 3 décembre 1973.

¹⁶ A/CN.4/L.522, 31 mai 1996.

Statut de la CPI représente la tentative la plus récente de la part de la communauté internationale de définition de ces crimes, ce texte ne doit pas être la référence exclusive pour interpréter la portée de l'article 1F(a), les définitions figurant dans d'autres instruments doivent également être prises en considération. Il se peut néanmoins que le Statut et la jurisprudence de la CPI deviennent les sources principales d'interprétation des crimes relevant de l'article 1F(a).

Crimes contre la paix

26. L'Accord de Londres demeure le seul instrument international contenant une définition de ce crime. Il considère qu'un crime contre la paix résulte de « la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre de violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent ». Il est évident que l'adoption¹⁷ d'une définition du «crime d'agression» dans le cadre du Statut de la CPI (article 5(1)(d) et (2)) apportera un éclairage utile concernant la portée de cette infraction.

27. Bien que de nature non-contraignante, les discussions sur l'«agression» dans le cadre à la fois de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la CDI sont intéressantes. L'«agression» a été définie par l'Assemblée générale comme «l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière contraire à la Charte des Nations Unies»¹⁸. L'article 16 du Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité de la CDI déclare : «Une personne qui, en tant que dirigeant ou organisateur, participe activement ou ordonne la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une agression commise par un Etat est responsable d'un crime d'agression.»¹⁹

28. Il est évident que les crimes contre la paix ne peuvent être commis que dans le contexte de la direction ou de la poursuite d'une guerre ou d'un conflit armé. Comme les guerres et les conflits armés ne sont normalement menés que par des Etats ou des entités quasi-étatiques, un crime contre la paix ne peut être commis que par des personnes possédant un rang hiérarchique élevé dans un Etat ou une entité quasi-étatique.

29. Il existe peu de précédents d'exclusion de personnes appartenant à cette catégorie (sans doute en partie en raison du manque de réglementation internationale dans ce domaine) et le HCR n'a pas connaissance de jurisprudence relative à des crimes contre la paix comme motif d'exclusion. De nombreux actes relevant potentiellement de ce concept peuvent en tout état de cause constituer également des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

¹⁷ Conformément aux articles 121 et 123 du Statut de la CPI, l'adoption d'une telle définition ne sera pas possible avant l'expiration d'une période de sept ans minimum à partir de la date d'entrée en vigueur du Statut.

¹⁸ Résolution de l'Assemblée générale 3312 (XXIX), 1974.

¹⁹ Rapport de la CDI, A/51/10, 1996, ch. II(2), paragraphes 46-48. Voir aussi <http://www.un.org/law/ilc/texts/dcodefra.htm>.

Crimes de guerre

30. Les crimes de guerre impliquent des violations graves du droit international humanitaire²⁰ (connu également sous le nom de droit des conflits armés) et peuvent être commis par, ou perpétrés contre, des civils de même que des militaires. Les attaques commises contre toute personne ne participant pas ou plus aux hostilités, comme les combattants blessés ou malades, les prisonniers de guerre ou les civils, sont considérées comme des crimes de guerre. Bien qu'à l'origine on estimait que les crimes de guerre ne pouvaient avoir lieu que dans le contexte d'un conflit armé international, on admet généralement aujourd'hui que les crimes de guerre peuvent également être commis lors de conflits armés ne présentant pas un caractère international.²¹ Cela se reflète à la fois dans la jurisprudence du TPIY²² et dans le Statut de la CPI. Il y a conflit armé international à chaque fois que le recours à la force est utilisé par un Etat contre un autre. Déterminer l'existence d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international est souvent plus complexe. Des troubles et des tensions internes telles que des émeutes et d'autres actes sporadiques de violence ne constituent pas un conflit armé non international.²³

²⁰ Le droit international humanitaire comprend des règles qui, en période de conflit armé, visent à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités et à restreindre les méthodes et les moyens de guerre employés.

²¹ La portée précise des crimes de guerre peut cependant dépendre de la nature du conflit. Voir, par exemple, la distinction entre les crimes de guerre commis lors de conflits armés internationaux et ceux commis lors de conflits armés ne présentant pas un caractère international à l'article 8 du Statut de la CPI.

²² Dans l'affaire *Tadic*, la défense a prétendu, en vain, que l'accusé ne pouvait pas être poursuivi pour des violations des règles et coutumes de la guerre selon le Statut du TPIY parce que de telles violations ne pouvaient être commises que dans le contexte d'un conflit armé international. Le Tribunal a cependant considéré que les violations des règles et coutumes de la guerre, communément appelées crimes de guerre, incluaient l'interdiction des actes commis lors de conflits armés tant internationaux que non internationaux. (TPIY Affaire No. IT-94-I-T, Décision du 10 août 1995 sur sa compétence.)

²³ Voir l'article 1 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949 et les articles 8(2)(d) et 8(2)(f) du Statut de la CPI. L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 ne fournit pas de définition claire des conflits armés non-internationaux auxquels il s'applique mais on considère généralement qu'il couvre un catalogue plus large de situations que celles prévues à l'article 1 du Protocole additionnel II. Cela ressort en quelque sorte des articles 8(2)(d) et 8(2)(f) du Statut de la CPI qui définissent les situations de conflits armés ne présentant pas un caractère international différemment pour les crimes de guerre survenant de violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et pour ceux découlant des violations du Protocole additionnel II. Dans l'affaire *Tadic*, le TPIY a considéré qu'un conflit armé ne présentant pas un caractère international, dans le contexte de l'article 3 commun aux Conventions de Genève, existait en cas de "violence armée prolongée entre des autorités armées gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes". (Affaire No. IT-94-I-T, Jugement de la Chambre de première instance du 7 mai 1997).

31. L'article 8 du Statut de la CPI énumère une longue liste d'actes considérés comme constituant des crimes de guerre mais cette liste n'étant pas exhaustive, il faut également se référer à d'autres instruments applicables (énumérés à l'Annexe B). En outre, l'étude à paraître réalisée par le Comité International de la Croix Rouge sur les règles coutumières du droit international humanitaire²⁴ fournira un éclairage supplémentaire sur la portée des crimes de guerre définis dans les instruments ci-dessous qui dérivent du droit international coutumier.

32. Les crimes de guerre, que ce soit dans le contexte d'un conflit armé international ou ne présentant pas un caractère international, incluent les actes suivants :

- L'homicide volontaire des personnes protégées dans le cadre des quatre Conventions de Genève
- La torture ou les autres traitements inhumains, y compris des expériences biologiques, infligées à ces personnes
- Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé
- Le fait de diriger des attaques contre la population civile ou contre des personnes hors de combat
- Le fait d'attaquer des localités qui ne sont pas défendues et qui ne sont pas des objectifs militaires
- La prise de civils en otages
- Le fait de transférer des personnes protégées dans des zones occupées vers le territoire de l'occupant
- La destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle
- Le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé de manière juste et équitable
- Le fait de contraindre un prisonnier de guerre à servir dans les forces d'une puissance ennemie
- Le pillage
- Le fait d'employer des armes interdites telles que des gaz toxiques

Crimes contre l'humanité

33. Les crimes contre l'humanité impliquent le traitement fondamentalement inhumain de la population dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre elle. Il se peut cependant qu'un acte unique constitue à la fois un crime contre l'humanité et un crime de guerre. Alors que l'Accord de Londres et le Statut du TPIY mentionnent ces crimes comme étant commis en période de conflit armé, international ou non, il est désormais accepté que des crimes contre l'humanité puissent également avoir lieu en

²⁴ Etude du Comité International de la Croix Rouge sur "Les règles coutumières du droit international humanitaire", vols. 1 et 2, Cambridge University Press, à paraître en 2003; voir également <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList263/CE72DB35175CA0FEC1256D330053FA7B>.

temps de paix.²⁵ Cette évolution est confirmée par le Statut de la CPI, ce qui fait de cette catégorie la plus large de l'article 1F(a).

34. L'Accord de Londres est le premier instrument international à avoir employé le terme de « crimes contre l'humanité » comme une catégorie particulière de crimes internationaux. Ce terme a ensuite été défini plus précisément dans les Statuts du TPIY, du TPIR et de la CPI (voir l'Annexe C). Par exemple, l'article 7 du Statut de la CPI énonce que le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou le transfert forcé, l'emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international, la torture, le viol et autres formes de violence sexuelle grave, la persécution, la disparition forcée, le crime d'apartheid et autres actes inhumains de caractère analogue, lorsque de tels actes sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile,²⁶ constituent des crimes contre l'humanité.

35. Le crime de génocide est un crime contre l'humanité particulier et l'article 6 du Statut de la CPI²⁷ reprend la définition de l'article II de la Convention de 1948 sur le génocide :

... l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- (a) Meurtre de membres du groupe ;
- (b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- (c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- (d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- (e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

36. Le Statut de la CPI confirme que les crimes contre l'humanité se distinguent des infractions isolées ou des crimes de droit commun dans la mesure où ils doivent faire partie d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile. Dans certains cas, cela peut être le résultat d'une politique de persécution ou de discrimination grave et systématique envers un groupe national, ethnique, racial ou religieux particulier. Un acte inhumain commis contre une personne peut constituer un crime contre l'humanité s'il fait partie d'un système cohérent ou d'une succession d'actes systématiques et répétés.²⁸ Les crimes contre l'humanité peuvent être identifiés par la nature des actes en question, l'ampleur de leurs effets, la connaissance de leur(s) auteur(s) et le contexte dans lequel ces actes ont lieu.

²⁵ Voir l'affaire *Tadic*, TPIY, No. IT-94-1-D (Décision du 2 octobre 1995 sur sa compétence).

²⁶ « Par une « attaque lancée contre une population civile », on entend le comportement qui consiste en la commission multiple de (tels) actes à l'encontre d'une population civile quelconque en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque. » (article 7(2)a du Statut de la CPI).

²⁷ Bien que le crime de génocide fasse l'objet d'un article distinct de celui relatif aux crimes contre l'humanité dans le Statut de la CPI, il doit quand même être considéré comme un crime contre l'humanité au sens de l'article 1F(a).

²⁸ Voir le paragraphe 271 du jugement de la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire *Tadic* (No. IT-94-1-T, 15 janvier 1999).

B. ARTICLE 1F(b) : CRIMES GRAVES DE DROIT COMMUN

37. L'article 1F(b) prévoit l'exclusion du statut de réfugié pour les personnes qui ont commis "un crime grave de droit commun" en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés. En revanche, tant la Constitution de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR) que le Statut du HCR font référence dans le contexte de l'exclusion, à des crimes qui peuvent donner lieu à l'extradition. Les mêmes termes n'ont pas été repris dans la Convention de 1951 qui décrit plutôt la nature du crime avec davantage de précision. La pratique des Etats dans l'application de cette disposition varie bien que, comme le remarque la Cour Suprême du Canada, l'article 1F(b) «contienne un mécanisme permettant de peser le pour et le contre dans la mesure où les adjectifs spécifiques 'grave' et 'de droit commun' doivent être respectés».²⁹

Crime grave

38. Le terme " crime grave " revêt bien entendu des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Il est évident que les rédacteurs de la Convention de 1951 n'avaient pas l'intention d'exclure des personnes ayant besoin de protection internationale simplement parce qu'elle avaient commis des délits. En outre, la gravité du crime doit être mesurée à l'aune des normes internationales et pas simplement suivant l'interprétation qui en est faite dans le pays d'accueil ou le pays d'origine. En effet, l'interdiction d'activités protégées par le droit international des droits de l'homme (par exemple, la liberté d'expression) ne doit pas être considérée comme un "crime", et encore moins d'une nature grave.

39. Pour déterminer la gravité du crime, il faut prendre en considération les facteurs suivants:

- la nature de l'acte ;
- le dommage réellement causé ;
- la forme de la procédure employée pour engager des poursuites ;
- la nature de la peine encourue pour un tel crime ;
- si la plupart des juridictions considèreraient l'acte en question comme un crime grave.

40. Les conseils contenus dans le Guide³⁰ selon lesquels un crime "grave" concerne un "meurtre ou une autre infraction que la loi punit d'une peine très grave" doivent être utilisés à la lumière des facteurs énoncés ci-dessus. Par exemple, un meurtre, un viol, un incendie criminel et un vol à main armée constituent des crimes "graves". Certaines autres infractions pourraient également être considérées comme graves si elles associent l'usage d'armes mortelles, si elles impliquent des blessures graves sur des personnes ou s'il est prouvé que la conduite criminelle grave est habituelle ou d'autres facteurs similaires. D'un autre côté, des délits comme un vol mineur ou la possession de drogues

²⁹ *Pushpanathan vs. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, Cour Suprême du Canada, [1998] 1 SCR 982, paragraphe 73.

³⁰ Voir le paragraphe 155 du Guide.

illicites pour une utilisation personnelle n'atteindraient pas le seuil de gravité de l'article 1F(b).

Crime de droit commun

41. La pratique des Etats relative au concept de "droit commun" est variée, certaines juridictions empruntant plus que d'autres les approches employées en matière de droit de l'extradition. Un crime grave doit être considéré comme de droit commun lorsque d'autres motifs (comme des motifs personnels ou des considérations de profit) sont prédominants dans le crime spécifique commis. Lorsqu'aucun lien clair n'existe entre le crime et le but politique invoqué, ou lorsque l'acte en question est hors de proportion avec le but politique invoqué, les motifs de droit commun sont prédominants³¹. La motivation, le contexte, les méthodes et la proportionnalité d'un crime par rapport à ses objectifs sont donc des facteurs importants pour mesurer sa nature politique. Des actes extrêmes de violence comme ceux communément considérés comme étant de nature « terroriste » ne satisferont probablement pas le test de prédominance dans la mesure où ils sont totalement disproportionnés par rapport à tout objectif politique.³²

42. De plus en plus, les traités d'extradition spécifient que certains crimes, en particulier ceux qualifiés d'actes de terrorisme, doivent être considérés comme de droit commun de par leurs objectifs (bien que de tels traités contiennent également habituellement des clauses de non-persécution). Une telle indication est importante pour déterminer

³¹ Voir le paragraphe 152 du Guide. Cette approche se reflète dans la jurisprudence de nombreux Etats. Dans l'affaire *Aguirre-Aguirre vs. Immigration and Naturalisation Services (INS)*, 119 S.Ct.1439 (1999), la Cour Suprême des Etats-Unis a approuvé l'approche empruntée dans l'affaire plus ancienne *McMullen vs.INS*, 788 F.2d 591 (9^{ème} tribunal itinérant 1986) qui avait jugé qu'un « crime grave de droit commun » est un crime qui n'est pas commis pour « des motifs véritablement politiques », qui ne vise pas à « modifier l'organisation politique ou...la structure de l'Etat », qui n'a pas de « lien de causalité direct entre le crime commis et son but et objectif politique invoqué » ou lorsque l'acte est disproportionné par rapport à l'objectif. Dans l'affaire *T. vs. Secretary of State for the Home Department* (1996) Imm AR 443, la Chambre des Lords britannique a considéré qu'un crime est politique au sens de l'article 1F(b) s'il est commis dans un but politique (c'est-à-dire renverser le gouvernement ou provoquer des changements dans la politique gouvernementale) et s'il y a un lien suffisamment étroit et direct entre le crime et l'objectif invoqué. Pour déterminer ce dernier élément, il faut prendre en considération la question de savoir si les moyens employés visaient une cible militaire/gouvernementale et s'ils risquaient de tuer ou de blesser des personnes dans le public. Dans l'affaire *Wagner vs. Federal Prosecutor and the Federal Justice and Police Department*, le tribunal fédéral suisse a jugé qu'un « crime ou une infraction ordinaire constitue une infraction politique relative si l'acte, étant donné les circonstances et en particulier la motivation et les buts de son auteur, possède un caractère avant tout politique ». Cela est présumé si l'infraction « a été commise dans le cadre d'une lutte de pouvoir à l'intérieur de l'Etat ou si elle a été commise pour destituer quelqu'un d'un Etat réprimant toute opposition. Il doit y avoir un lien étroit, direct et clair entre de tels actes et l'objectif visé ». (Traduction non officielle du jugement de la 2^{ème} section de droit public du 3 octobre 1980, BGE, 106 IB 309).

³² Voir le paragraphe 81 ci-dessous.

l'élément politique d'un crime dans le contexte de l'article 1F mais doit néanmoins être prise en compte à la lumière de tous les facteurs pertinents.³³

43. Pour qu'un crime puisse être considéré comme de nature politique, son objectif politique doit être conforme aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Un but politique qui va à l'encontre des droits fondamentaux de l'homme ne peut pas constituer une raison valable. Cela est cohérent avec les dispositions des instruments des droits de l'homme qui spécifient que leurs termes ne doivent pas être interprétés comme impliquant le droit de se livrer à des activités ayant pour but d'anéantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui.

En dehors du pays d'accueil

44. L'article 1F(b) exige également que le crime ait été commis «en dehors du pays d'accueil avant que (la personne) y ait été admise comme réfugié».³⁴ L'expression «en dehors du pays d'accueil» désigne normalement le pays d'origine mais il peut également s'agir de tout autre pays à l'exception du pays d'accueil.³⁵ En principe, cela ne peut pas être le pays où l'intéressé demande la reconnaissance de son statut de réfugié.³⁶ Les personnes qui commettent des «crimes graves de droit commun» dans le pays d'accueil sont soumises aux voies de droit existant dans ce pays et, dans le cas de crimes particulièrement graves aux articles 32 et 33(2) de la Convention de 1951 ; elles ne relèvent pas de la clause d'exclusion de l'article 1F(b). La logique de la Convention veut donc que les crimes prévus dans le cadre de l'article 1F(b) commis après l'admission fasse l'objet d'un traitement permettant l'application d'une législation pénale stricte et/ou en application des articles 32 et 33(2) si nécessaire.

45. Dans de rares cas, des tribunaux nationaux ont interprété l'article 1F(b) de la Convention de 1951 comme signifiant que tout crime grave de droit commun commis avant la reconnaissance formelle du statut de réfugié conduirait automatiquement à l'application de l'article 1F(b). Selon cette interprétation, un requérant ayant commis un crime grave de droit commun dans le pays d'accueil, mais avant la reconnaissance formelle de son statut de réfugié, serait exclu. Le HCR estime qu'il ne serait pas correct d'utiliser l'expression «avant d'y être admises comme réfugiés» pour couvrir la période antérieure à la *reconnaissance* comme réfugié dans la mesure où la reconnaissance du

³³ Voir *McMullen v. INS*, note de bas de page 31 ci-dessus. Pour une analyse plus approfondie et détaillée de l'extradition et de ses liens avec l'exclusion, voir S. Kapferer, "The Interface between Extradition and Asylum", Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Département de la Protection Internationale, PPLA (à paraître en 2003).

³⁴ Voir les paragraphes 11 et 12 sur l'aspect temporel des clauses d'exclusion en général.

³⁵ Voir aussi le paragraphe 153 du Guide.

³⁶ "La Conférence est finalement parvenue à un accord pour considérer que les crimes en cause étaient les crimes commis avant l'arrivée...", G. S. Goodwin-Gill, *The Refugees e, International Law*, Clarendon Press, Oxford, 2^{de} édition, 1996, p. 102.

statut de réfugié a un caractère reconnaissant et non constitutif.³⁷ L'«admission» dans ce contexte signifie la simple présence physique dans le pays.

C. ARTICLE 1F(c) : ACTES CONTRAIRES AUX BUTS ET AUX PRINCIPES DES NATIONS UNIES

46. L'article 1F(c) exclut de la protection internationale en tant que réfugiés les personnes « qui se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». ³⁸ Les buts et les principes des Nations Unies sont énoncés aux articles 1 et 2 de la Charte de l'ONU,³⁹ bien que leurs termes larges et généraux n'offrent que peu d'éclairage sur les types d'agissements qui priveraient une personne du bénéfice du statut de réfugié. Les travaux préparatoires sont également de peu d'assistance et reflètent un manque de clarté dans la formulation de cette disposition. Ils indiquent, toutefois, que l'intention était de couvrir les violations des droits de l'homme qui, bien que ne répondant pas à la définition des crimes contre l'humanité, étaient néanmoins d'une nature assez exceptionnelle. En fait, comme cela fut apparemment prévu par les rédacteurs de la Convention de 1951, cette disposition est rarement invoquée.⁴⁰ Dans de nombreux cas, les articles 1F(a) ou 1F(b) ont de fortes chances de s'appliquer à la conduite en question. Etant donné le caractère vague de cette disposition, le manque de

³⁷ De même, le Conseil d'Etat français dans une affaire concernant un réfugié reconnu qui avait commis un crime dans le pays d'accueil a jugé que, même si l'article 33(2) peut autoriser le renvoi d'un réfugié dans son pays d'origine, cet article ne permet pas le retrait du statut de réfugié (*Pham*, 21 mai 1997). Le Conseil d'Etat a jugé en outre qu'un crime commis par un demandeur d'asile sur le territoire d'un pays d'accueil était soumis à des sanctions pénales voire à l'expulsion conformément aux articles 32 et 33 de la Convention de 1951 mais ne justifiait pas l'exclusion du statut de réfugié (*Rajkumar*, 28 septembre 1998).

³⁸ Selon l'article 14(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, également, le droit de chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays «ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies».

³⁹ Les buts des Nations Unies sont les suivants : maintenir la paix et la sécurité internationales ; développer entre les nations des relations amicales ; réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes socio-économiques et culturels et en encourageant le respect des droits de l'homme ; et être un centre où s'harmonisent les actions des nations. Les principes des Nations Unies sont les suivants : l'égalité souveraine ; le fait de remplir de bonne foi ses obligations ; le règlement pacifique des différends ; le fait de s'empêcher de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat ; et la pleine assistance dans la promotion de l'action des Nations Unies.

⁴⁰ Grahl-Madsen écrit :

Il semblerait, d'après les archives, que ceux qui ont insisté pour qu'une telle disposition soit incluse n'avaient que des idées vagues concernant la signification de l'expression «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies»... On peut comprendre aisément que le Comité Economique et Social ait exprimé une réelle préoccupation, conscient qu'une disposition aussi vague pourrait conduire à des abus. Il semble qu'un accord a été trouvé pour que cette phrase soit interprétée de manière très restrictive.

A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Sijthoff, Leyden, 1972, vol. 1, p. 283.

pratique étatique cohérente et les risques d'abus,⁴¹ l'article 1F(c) doit être interprété de manière restrictive.

47. Les principes et les buts des Nations Unies sont reflétés de façons multiples, par exemple dans les conventions multilatérales adoptées sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies et dans les résolutions du Conseil de sécurité. Estimer que toute action contraire à de tels instruments tombe sous le coup de l'article 1F(c) serait cependant en contradiction avec l'objet et le but de cette disposition. Il semble plutôt que l'article 1F(c) s'applique seulement aux agissements qui contreviennent de manière fondamentale aux principes et aux buts des Nations Unies. L'article 1F(c) est donc seulement utilisé dans des circonstances extrêmes, en cas d'activités mettant en cause le fondement même de la coexistence de la communauté internationale sous les auspices des Nations Unies. Les mots clés de l'article 1F(c) – « agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies » - doivent donc être interprétés de manière restrictive et son application doit être réservée aux situations dans lesquelles un agissement et ses conséquences atteignent un seuil élevé. Ce seuil doit être défini en fonction de la gravité de l'agissement en question, de la façon dont il est organisé, de son impact au plan international et de ses objectifs à long terme et des implications pour la paix et la sécurité internationales. C'est ainsi que les crimes susceptibles d'affecter la paix et la sécurité internationales et les relations pacifiques entre Etats entreraient dans le champ d'application de cette clause, tout comme les violations graves et soutenues des droits de l'homme.

48. En outre, étant donné que les articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies énumèrent essentiellement les principes fondamentaux qui doivent régir la conduite des Etats dans leurs relations entre eux, il semblerait qu'en principe seules les personnes ayant participé à l'exercice du pouvoir dans leur Etat ou dans des entités quasi-étatiques puissent être susceptibles de violer ces dispositions (dans le contexte de l'article 1F(c)). Dans ce contexte, le délégué à la Conférence des Plénipotentiaires, qui fit pression pour que cette clause soit incluse, spécifia qu'elle ne visait pas « l'homme de la rue ». De même, le Guide du HCR déclare au paragraphe 163 que « pour s'être rendue coupable d'agissements contraires à ces principes, une personne doit avoir participé à l'exercice du pouvoir dans un Etat membre et avoir contribué à la violation des principes en question par cet Etat ».⁴² Certaines juridictions indiquent qu'une telle disposition peut s'appliquer

⁴¹ Pendant les négociations relatives à l'article 1F(c), le délégué du Pakistan, en accord avec le représentant du Canada, dit que l'expression était « tellement vague qu'elle risquait de conduire à des abus de la part des gouvernements souhaitant exclure des réfugiés » (E/AC.7/SR.160, p. 16).

⁴² Voir, par exemple, l'affaire *X. and family*, jugement du 14 mai 1996, EMARK 1996/18, Commission des recours des réfugiés suisse, qui applique les articles 1F(a) et 1F(c) concernant un fonctionnaire de haut rang dans le gouvernement somalien et l'affaire *Nader*, décision du 26 Octobre 2001, de la Commission des recours des réfugiés française, sections réunies, concernant un membre de haut rang de l'Armée du Liban Sud commandant les forces spéciales de la milice. Dans d'autres affaires, l'exclusion selon l'article 1F(c) a été écartée au motif que le rang de la personne n'était pas suffisamment élevé. Voir, par exemple, les décisions de la Commission des recours suisse en matière d'asile dans les affaires *Y.Z. and family*, 14 septembre 1998 (ancien membre du cabinet sous le régime de Najibullah en Afghanistan) ; *Y.N.*, 27 novembre 2001 (ancien commandant dans la Division Spéciale Présidentielle (DSP) du régime de Mobutu dans

à des personnes qui ne sont pas associées à un Etat ou à une entité quasi-étatique mais cela ne va pas dans le sens de cette interprétation générale.⁴³ Certaines tendances à appliquer cette disposition de manière plus large, par exemple à des activités comme le trafic de drogue⁴⁴ ou le trafic/la traite de migrants sont également erronées.

49. La question de savoir si les actes de terrorisme international relèvent de l'article 1F(c) est néanmoins devenue un objet de préoccupation de plus en plus important et ce d'autant plus depuis que les résolutions du Conseil de sécurité 1373(2001) et 1377(2001) ont estimé que les actes de terrorisme international constituent une menace contre la paix et la sécurité internationales et sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Cependant, l'affirmation – même dans un instrument de l'ONU – qu'un acte est de nature « terroriste » ne suffit pas en elle-même à justifier l'application de l'article 1F(c) surtout parce que le « terrorisme » ne fait pas l'objet d'une définition claire et commune au plan universel. Plutôt que de se concentrer sur l'appellation « terrorisme », une indication plus fiable pour l'application correcte de l'article 1F(c), dans les cas impliquant un acte terroriste, est l'ampleur de son impact au plan international – en termes de gravité, d'impact international et d'implications pour la paix et la sécurité internationales. Le HCR estime que seuls les actes de terrorisme qui se distinguent par les caractéristiques plus larges telles qu'énoncées dans les résolutions du Conseil de sécurité susmentionnées, doivent relever de l'exclusion au sens de l'article 1F(c). Etant donné l'approche générale de l'article 1F(c) décrite ci-dessus, des actes extrêmes de terrorisme international affectant la sécurité mondiale peuvent effectivement entrer dans le champ d'application de l'article 1F(c), bien que seuls les dirigeants des groupes responsables de telles atrocités soient en principe passibles de l'exclusion au sens de cette disposition. Comme exposé aux paragraphes 41 et 79-84, une activité terroriste est également susceptible d'exclusion en vertu des autres clauses d'exclusion.

l'ex-Zaïre) et *D.M.*, 17 décembre 2001 (fonctionnaire de grade peu élevé dans l'ex-Zaïre). A l'inverse, la Commission permanente de recours des réfugiés belge a exclu un membre de la DSP au motif que le requérant ne pouvait pas raisonnablement avoir ignoré le rôle de la Division ni la nature des missions qui lui avaient été confiées pendant deux années, CPRR, R3468, 25 juin 1996. Voir S. Kapferer, "Exclusion clauses in Europe – a Comparative Overview of State Practice in France, Belgium and the United Kingdom", 12 *International Journal of Refugee Law*, 2000, pp. 195 - 212.

⁴³ Dans *Pushpanathan*, voir la note de bas de page 29 ci-dessus, la Cour Suprême du Canada indique que bien que l'application de l'article 1F(c) à des agents non-étatiques puisse être difficile, cette possibilité « ne doit pas être écartée a priori » (paragraphe 68).

⁴⁴ Dans *Pushpanathan*, voir la note de bas de page 29 ci-dessus, la Cour Suprême du Canada a refusé d'admettre que le trafic de drogue relevait de l'article 1F(c) et a renvoyé l'affaire devant la Division de détermination du statut de réfugié conventionnel (CRDD) qui a exclu l'intéressé du statut de réfugié sur la base des articles 1F(a) et 1F(c) pour crimes contre l'humanité et complicité dans des activités terroristes associées au Mouvement de Libération des Tigres du Tamil Eelam (LTTE). Le Tribunal fédéral a ensuite confirmé la décision de la CRDD en s'appuyant sur une opinion dissidente de la décision de 1998 de la Cour Suprême dans cette affaire mais sans mentionner la question par ailleurs (IMM-4427-01, jugement du 3 septembre 2002).

D. RESPONSABILITE INDIVIDUELLE

50. La question de l'exclusion dépend souvent de la mesure dans laquelle l'intéressé est personnellement responsable des actes en question. Les principes généraux concernant la responsabilité individuelle sont discutés ci-dessous mais des considérations spécifiques s'appliquent aux crimes contre la paix et aux agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Comme les crimes contre la paix (article 1F(a)) sont commis dans le contexte de la direction ou de la poursuite de guerres d'agression ou de conflits armés et que les conflits armés ne sont menés que par des Etats ou par des entités quasi-étatiques, traditionnellement, la responsabilité personnelle en vertu de cette disposition ne peut concerner que des personnes de rang élevé représentant un Etat ou une entité quasi-étatique. (La définition de la CPI, une fois adoptée, fournira un éclairage sur cette question.)⁴⁵ De même, comme mentionné plus haut, on admet généralement que les agissements relevant de l'article 1F(c) ne peuvent être commis que par des personnes ayant des fonctions importantes dans un Etat ou dans une entité quasi-étatique.⁴⁶ A l'inverse, les personnes ayant ou n'ayant pas de lien avec un Etat peuvent commettre des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes graves de droit commun.

51. En général, la responsabilité individuelle, et donc le fondement de l'exclusion, existe lorsque la personne a commis, ou a contribué de manière importante à l'acte criminel, en sachant que son acte ou son omission d'agir faciliterait la conduite criminelle. Ainsi, le degré d'implication de la personne concernée doit être analysé avec attention dans chaque cas. Le fait que des actes de nature odieuse et scandaleuse aient eu lieu ne doit pas brouiller la question. Même face aux horreurs du régime nazi, le Tribunal militaire international (Nuremberg) n'a pas imputé de responsabilité collective aux « personnes qui n'avaient pas connaissance des objectifs ou actes criminels de l'organisation et celles qui ont été contraintes par l'Etat de devenir membres, à moins qu'elles aient été personnellement impliquées » dans la commission des actes en question. Selon le Tribunal : « le critère pour la responsabilité pénale... réside dans la liberté morale, dans la capacité de l'auteur de choisir par rapport à l'acte dont il est accusé. »⁴⁷ Cette approche est reflétée également dans les articles 25 et 28 du Statut de la CPI. L'article 25 énonce les motifs de responsabilité individuelle pour les crimes relevant de sa compétence. Hormis la commission elle-même du crime, les actes criminels peuvent inclure le fait d'ordonner, de solliciter, d'encourager, d'apporter son aide, d'être complice, de contribuer à un objectif commun, aux tentatives de commission d'un crime, et s'agissant du crime de génocide, d'inciter à commettre le crime.

52. Des éclairages récents sur la nature de la responsabilité pénale individuelle peuvent être trouvés dans la jurisprudence du TPIY et du TPIR, en particulier dans le jugement du

⁴⁵ Voir la note de bas de page 11 ci-dessus.

⁴⁶ Voir le paragraphe 48 ci-dessus.

⁴⁷ Cité dans N. Weisman, "Article 1F(a) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in Canadian Law", 8 *International Journal of Refugee Law*, 1996, pp. 111 - 132.

TPIY concernant l'affaire *Kvočka et al* (camps Omarska et Keraterm)⁴⁸ où les motifs de responsabilité individuelle ont été débattus en suivant quatre points – instigation, commission, complicité et participation à une entreprise criminelle commune.⁴⁹ L'“instigation” a été décrite comme le fait d'inciter une autre personne à commettre une infraction avec l'intention de provoquer la commission d'un crime ou en sachant qu'il existait une grande probabilité que la commission d'un crime en résulte. La “commission” d'un crime, la forme la plus évidente de culpabilité, a été considérée comme découlant de la perpétration physique d'un crime ou de l'omission coupable en violation du droit pénal, sachant qu'il existait une grande probabilité que la commission du crime serait la conséquence de cette conduite.

53. La “complicité” nécessite que la personne ait contribué de manière substantielle à la commission d'un crime en sachant que cela aiderait ou faciliterait la commission de l'infraction. La contribution peut être sous forme d'assistance pratique, d'encouragement ou de soutien moral et doit avoir un effet très important (mais pas nécessairement de causalité) sur la perpétration du crime. La complicité peut consister en un acte ou une omission et peut avoir lieu avant, pendant ou après la commission du crime, bien que l'exigence d'une contribution substantielle doive toujours être gardée à l'esprit, en particulier lorsqu'il s'agit d'un manquement à agir. Ainsi, la présence sur le lieu du crime n'implique pas à elle seule la complicité mais elle pourrait donner lieu à une telle responsabilité s'il est démontré que cette présence a eu un effet légitimant ou encourageant important sur l'auteur principal. Cela peut souvent être le cas lorsque la personne présente est un supérieur hiérarchique par rapport aux auteurs des crimes (bien que dans de telles circonstances la responsabilité puisse également exister selon la doctrine de la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques développée ci-après au paragraphe 56).

54. Finalement, la Chambre de 1^{ère} instance dans l'affaire *Kvočka et al* a exploré la responsabilité découlant de la participation à une entreprise criminelle commune (ou un objectif commun), que ce soit en tant que co-auteur ou en tant que complice. Il y a une entreprise criminelle commune lorsqu'il y a une pluralité de personnes, un plan commun et que l'intéressé participe à l'exécution du plan commun. Le plan commun n'a cependant pas besoin d'être fixé à l'avance ; il peut survenir de manière improvisée et découler du fait qu'un certain nombre de personnes agissent ensemble pour le mettre en œuvre. La responsabilité individuelle existe lorsque la personne concernée a «effectué des actes qui ont aidé de manière substantielle ou qui ont eu un effet significatif sur la poursuite des objectifs de l'entreprise, en sachant que ses actes ou omissions faciliteraient les crimes commis à travers cette entreprise... »⁵⁰

⁴⁸ Affaire No. IT-98-30/1, Jugement de la Chambre de 1^{ère} instance, 2 novembre 2001. La Chambre de 1^{ère} instance s'appuya sur l'approche adoptée par la Chambre d'appel du TPIY dans *Tadić*, Affaire No. IT-94-1, 15 juillet 1999.

⁴⁹ Voir les paragraphes 122 et suivants du jugement.

⁵⁰ Paragraphe 312 du jugement. La Chambre de 1^{ère} instance poursuit :

Le participant coupable *n'a pas besoin d'être au courant de chaque crime commis*. Le simple fait de savoir que des crimes sont commis à l'intérieur d'un système et participer en connaissance de cause à ce système d'une manière qui aide de manière significative ou

55. La question de savoir si la contribution de la personne à l'entreprise criminelle est substantielle ou non dépend de nombreux facteurs tels que la taille de l'entreprise criminelle, les fonctions remplies, la position de l'intéressé dans l'organisation ou le groupe et (peut-être surtout) le rôle de l'intéressé par rapport à la gravité et l'ampleur des crimes commis.⁵¹

56. L'article 28 du Statut de la CPI traite de la question particulière de la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques. Cette disposition énonce qu'un chef militaire est responsable des crimes commis par les personnes placées sous son contrôle effectif s'il savait ou, en raison des circonstances, aurait dû savoir que ses subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes mais qu'il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites.⁵² Une responsabilité similaire est attribuée aux supérieurs hiérarchiques en dehors du contexte militaire mais seulement lorsque les crimes relèvent de leurs responsabilités et contrôles effectifs et lorsque le supérieur hiérarchique soit savait, soit a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui indiquaient que de tels crimes allaient avoir lieu ou avaient lieu.

Hauts fonctionnaires de régimes répressifs

57. Etant donné les principes énoncés ci-dessus, il n'est pas justifié d'exclure automatiquement des personnes sur le seul fondement de leur rang élevé au sein d'un gouvernement. « La culpabilité par association » revient à juger une personne sur la base de son titre plutôt que sur ses responsabilités ou actions réelles. Au contraire, une détermination individuelle de la responsabilité est requise pour chaque fonctionnaire afin de s'assurer si le requérant avait connaissance des actes commis ou prévus, s'il a tenté de les stopper ou de s'y opposer et/ou s'il s'est retiré volontairement du processus.⁵³ En

facilite la commission d'un crime ou qui permet à l'entreprise criminelle de fonctionner réellement ou efficacement sont suffisants pour établir la responsabilité pénale. *Le complice ou le co-auteur d'une entreprise criminelle commune contribue à la commission des crimes en jouant un rôle qui permet au système ou à l'entreprise de continuer de fonctionner.* (ibid., italique ajouté)

⁵¹ Ainsi, la Chambre de 1ère instance a indiqué qu'un comptable travaillant pour une société et ignorant à l'origine son implication dans la distribution de pornographie enfantine pourrait devenir responsable en tant que participant à l'entreprise criminelle s'il continuait de travailler dans cette société après avoir découvert la véritable nature de ses activités. Son rôle continu dans la société contribuerait de manière substantielle à l'entreprise criminelle. D'un autre côté, l'agent d'entretien qui prend conscience des activités criminelles de la société mais qui continue à remplir son rôle ne serait pas tenu pour individuellement responsable car ses fonctions ne sont pas suffisamment importantes par rapport à la poursuite de l'entreprise criminelle (paragraphe 285-6).

⁵² Pour un approfondissement de la question de la responsabilité des chefs militaires dans le Statut du TPIY, voir le jugement dans l'affaire *Blaskic*, No. IT-95-14-T, 3 mars 2000.

⁵³ Voir le paragraphe 56 ci-dessus concernant la question de la responsabilité des chefs militaires et autres responsables hiérarchiques.

outre, il faut prendre en considération la question de savoir si l'intéressé avait ou non un choix moral.⁵⁴ Doivent être exclues du statut de réfugié les personnes dont on établit qu'elles ont procédé, contribué, participé à orchestrer, planifier et/ou mettre en œuvre des actes criminels ou qui ont toléré ou approuvé leur réalisation par des subordonnés.⁵⁵

58. Nonobstant ce qui précède, une présomption de responsabilité individuelle renversant la charge de la preuve peut exister lorsqu'une personne de rang élevé est demeurée membre d'un gouvernement (ou d'une partie de ce dernier) engagé clairement dans des activités entrant dans le champ d'application de l'article 1F. Ce serait le cas par exemple lorsque le gouvernement concerné a fait l'objet d'une condamnation internationale (en particulier de la part de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ou du Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme) en raison de violations flagrantes ou systématiques des droits de l'homme. Lorsque la personne a continué d'exercer une responsabilité gouvernementale importante malgré ces critiques, l'exclusion peut être justifiée à moins qu'elle ne puisse réfuter la présomption de sa connaissance et de son implication personnelle dans ces violations.

Organisations qui commettent des crimes violents ou qui incitent d'autres personnes à en commettre⁵⁶

59. Comme pour l'appartenance à un gouvernement donné, la simple appartenance à une organisation qui commet ou incite d'autres personnes à commettre des crimes violents n'est pas nécessairement décisive ou suffisante pour exclure une personne du statut de

⁵⁴ Pour établir si les actes en question étaient volontaires ou si aucun choix n'était possible pour l'intéressé, les questions pertinentes peuvent, entre autres, être les suivantes : Les actes faisaient-ils partie de la politique gouvernementale officielle dont le fonctionnaire avait connaissance ? Le fonctionnaire était-il dans une position lui permettant d'influencer cette politique d'une façon ou d'une autre ? Dans quelle mesure sa vie ou celle des membres de sa famille aurait-elle été mise en danger s'il avait refusé d'être associé ou impliqué dans la réalisation du(des) crimes(s) ? Le fonctionnaire a-t-il tenté de prendre du recul par rapport à cette politique ou de démissionner du gouvernement ? Voir la note de bas de page 42 ci-dessus pour des affaires concernant ces questions.

⁵⁵ Dans une décision récente du TPIY, *Prosecutor v. Dr Milomir Stakic*, Affaire No. IT-97-24, 31 juillet 2003, la Chambre de 1^{ère} instance II a jugé que la participation de l'accusé à des crimes contre l'humanité et à des violations des lois et coutumes de la guerre qui avaient eu lieu dans la municipalité de Prijedor en Bosnie-Herzégovine où l'accusé avait eu des fonctions dirigeantes à cette époque, équivalait à une coperpétration. Le résumé du jugement de la Chambre de 1^{ère} instance précisait que pour qu'il y ait coperpétration, "il est essentiel de prouver l'existence d'un accord ou d'un consentement tacite pour atteindre un objectif commun au moyen d'une coopération coordonnée avec un contrôle commun de la conduite criminelle. Le co-auteur doit avoir agi en ayant conscience de la probabilité très importante que des crimes auraient lieu et doit avoir été conscient que son rôle était essentiel pour que l'objectif commun soit atteint." La Chambre de 1^{ère} instance a également considéré que l'"objectif commun ne pouvait pas être atteint sans un contrôle commun du résultat final et que cet élément d'interdépendance caractérisait la conduite criminelle. Aucun participant n'aurait pu atteindre l'objectif commun tout seul. Cependant, chaque participant individuellement aurait pu faire échouer le plan en refusant de remplir son rôle ou en dénonçant les crimes."

⁵⁶ Voir aussi le chapitre sur le terrorisme ci-dessous aux paragraphes 79–84.

réfugié. Le fait d'être membre n'équivaut pas en soi à la participation à un acte susceptible d'exclusion. Il faut prendre en considération le fait de savoir si le requérant a été ou non personnellement impliqué dans des actes de violence ou s'il a délibérément contribué de manière substantielle à ces actes. Une explication plausible quant à la non-implication du requérant ou sa désolidarisation de tout acte susceptible d'exclusion, et l'absence de preuves évidentes contraires, doit conduire à écarter le requérant du champ d'application des clauses d'exclusion.⁵⁷

60. Néanmoins, les objectifs, les activités et les méthodes de certains groupes, sous-groupes ou organisations sont d'une nature particulièrement violente, par exemple lorsqu'ils tuent ou blessent aveuglement la population civile ou qu'ils commettent des actes de torture. Lorsque l'appartenance à un tel groupe est volontaire, cela permet de présumer que la personne concernée a, d'une manière ou d'une autre, contribué de façon significative à la commission de crimes violents, même si elle s'est contentée d'assister en grande partie l'organisation pour qu'elle continue de fonctionner de manière efficace dans la poursuite de ses objectifs.⁵⁸ En pareils cas, la charge de la preuve est renversée.⁵⁹ L'appartenance peut, dans ces cas, donner lieu à la responsabilité individuelle, par exemple lorsque la personne concernée contrôle les fonds d'une organisation dont elle sait qu'elle se consacre à atteindre ses buts au moyen de crimes violents.⁶⁰

61. Il faut être prudent lorsqu'une telle présomption de responsabilité existe. Il faut examiner avec attention les activités réelles du groupe, la place et le rôle de l'organisation au sein de la société dans laquelle elle agit⁶¹, son mode d'organisation, la position de

⁵⁷ Par exemple, dans une affaire canadienne, le requérant qui avait été engagé de force dans l'armée du Salvador déserta à la première occasion après avoir découvert que l'armée avait recours à la torture. La Cour considéra que c'était un facteur pertinent et conclut que le requérant n'était pas coupable de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ou susceptible d'exclusion du statut de réfugié. *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, Action A-746-91 (Cour Fédérale d'Appel, 14 septembre 1993).

⁵⁸ Voir les paragraphes 50–55 ci-dessus, pour une discussion de la responsabilité individuelle, y compris dans le contexte d'une entreprise criminelle commune dans le jugement du TPIY *Kvočka et al* (camps Omarska et Keraterm), IT-98-30/1, 2 novembre 2001.

⁵⁹ Voir les paragraphes 105–106 ci-dessous.

⁶⁰ Voir, par exemple, l'affaire canadienne *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 FC 317 (CA): "La simple appartenance à une organisation qui commet des infractions internationales de temps en temps ne suffit en principe pas à exclure du statut de réfugié... Nul ne peut commettre des crimes internationaux sans participation personnelle et délibérée". La Cour estima en outre que la simple présence sur le lieu de l'infraction ne suffisait pas à déduire une participation personnelle et délibérée. Cependant, la Cour jugea également que "lorsqu'une organisation a principalement un objectif limité et brutal, comme une activité de police secrète, la simple appartenance peut par nécessité impliquer une participation personnelle et délibérée aux actes de persécution".

⁶¹ Voir *Gurung v. Secretary of State for the Home Department*, Cour d'Appel en matière d'immigration, Grande-Bretagne, Appel No. [2002]UKIAT04870 HX34452-2001, 15 octobre 2002, résumé des conclusions, paragraphe 3, qui énonce : "Plus une organisation a comme manière de procéder la commission d'actes terroristes, plus il sera difficile pour un requérant de démontrer que son appartenance volontaire n'équivaut pas à de la complicité."

l'intéressé dans cette organisation et sa capacité à influencer ses activités de façon significative. Il faut aussi prendre en compte les divisions éventuelles au sein de certaines organisations. Dans certains cas, le groupe en question n'est pas en mesure de contrôler les actes de violence commis par les factions armées. Des actes non autorisés peuvent aussi être réalisés au nom du groupe. En outre, la nature de la conduite violente du groupe peut avoir évolué, de telle sorte que l'appartenance de l'intéressé doit être examinée dans le contexte du comportement de l'organisation à l'époque concernée. Enfin, il faut garder à l'esprit les motifs d'exonération de l'exclusion tels que la contrainte.

62. Etant donné ce qui précède, lorsqu'une personne est associée à une organisation désignée comme terroriste sur une liste établie par la communauté internationale (ou par des Etats séparément), cela ne signifie pas que l'exclusion est automatiquement justifiée.⁶² Cela amène plutôt à considérer l'application des clauses d'exclusion. Une présomption de responsabilité individuelle peut exister si la liste a un fondement crédible et si les critères utilisés pour inclure une organisation ou une personne donnée dans la liste sont tels que tous les membres ou la(les) personne(s) qui y figurent peuvent raisonnablement être considérés comme étant impliqués individuellement dans des crimes violents.⁶³

Anciens combattants⁶⁴

63. Les anciens membres d'unités militaires ne doivent pas nécessairement être considérés comme susceptibles d'exclusion, à moins bien entendu que des violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient dénoncées et signalées dans le cas particulier. De même, le fait que ces personnes puissent à l'origine avoir été séparées de la population réfugiée dans des situations d'afflux massif ne doit pas être interprété comme équivalent à une décision d'exclusion.⁶⁵ Si les anciens combattants ont été impliqués dans des conflits caractérisés par des violations du droit humanitaire international, la question de la responsabilité individuelle doit être examinée. Cela soulèvera des questions similaires à celles discutées plus haut à propos des membres d'organisations qui commettent des crimes violents. Il est cependant

⁶² L'impact des listes de personnes ou d'organisations suspectées de terrorisme est développé plus loin aux paragraphes 80, 106 et 109 ci-dessous.

⁶³ Le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), mis en place en 1999 par la Résolution 1267(1999) du Conseil de sécurité (CS) qui a imposé des sanctions à l'Afghanistan contrôlée par les Taliban, a depuis 2000 été mandaté par la Résolution 1333(2000) du CS pour établir et tenir à jour une liste des personnes et des entités désignées comme étant associées à al-Qaida et aux Taliban. Les sanctions existantes, que le Comité est mandaté pour contrôler, exigent que tous les Etats agissent de la façon suivante vis-à-vis de ces personnes et entités : geler leurs avoirs, empêcher leur entrée ou transit sur leur territoire et empêcher la vente directe ou indirecte, la fourniture et le transfert d'armes et d'équipements militaires. Le Comité anti-terrorisme du CSNU, mis en place par la Résolution 1373(2001), ne tient pas de liste d'organisations ou de personnes terroristes.

⁶⁴ Dans le contexte de cette Note d'information, le terme "ancien-combattant" s'applique aux personnes qui ont participé activement à un conflit armé non-international ou international.

⁶⁵ Voir la Conclusion No. 94 (LIII), 2002, paragraphe (c)(vii) du Comité exécutif et, concernant l'exclusion dans les situations d'afflux massif, les paragraphes 96-97 ci-dessous.

important de remarquer que, dans de nombreux cas, l'exclusion peut ne pas s'appliquer du tout, les anciens combattants n'ayant pas toujours de crainte fondée de persécution.

E. MOTIFS POUR REJETER LA RESPONSABILITE INDIVIDUELLE

Absence de l'élément psychologique (*mens rea*)

64. Comme énoncé à l'article 30 du Statut de la CPI, la responsabilité pénale ne peut en principe exister que lorsque la personne concernée a commis l'élément matériel de l'infraction avec intention et connaissance. Lorsque cet élément psychologique (*mens rea*) est absent, un aspect fondamental de l'infraction pénale fait défaut et aucune responsabilité pénale individuelle ne peut donc exister. L'élément intentionnel existe lorsqu'une personne veut s'engager dans une conduite donnée ou lorsqu'elle veut provoquer une conséquence donnée ou est consciente que cela va arriver suivant le cours normal des événements. La connaissance signifie la conscience qu'une circonstance existe ou qu'une conséquence va en découler suivant le cours normal des événements. Ainsi, par exemple, une personne qui avait l'intention de commettre un meurtre ne peut pas être responsable d'un crime contre l'humanité si elle ignorait l'existence d'une attaque continue généralisée ou systématique contre la population civile. Une telle connaissance est un composant obligatoire de l'élément psychologique d'un crime contre l'humanité. Dans un tel cas, l'applicabilité de l'article 1F(b) peut s'avérer plus approprié.

65. Dans certaines circonstances, la personne peut en fait être dépourvue de la capacité mentale pour être tenue responsable d'un crime, par exemple en raison de la folie, d'un handicap mental, d'une intoxication involontaire ou, dans le cas des enfants, d'un manque de maturité.⁶⁶

Motifs d'exonération de la responsabilité pénale

66. Il faut prendre en considération les principes généraux de la responsabilité pénale pour déterminer si un motif d'exonération valable existe pour le crime en question, comme le soulignent les exemples suivants.

(i) Ordres des supérieurs

67. Un motif d'exonération fréquemment invoqué est celui des «ordres des supérieurs» ou de la contrainte par des autorités gouvernementales plus élevées, bien que ce soit un principe de droit bien établi que l'obéissance aux ordres des supérieurs n'exonère pas les personnes de leur responsabilité. En vertu des principes de Nuremberg, «le fait qu'une personne accusée de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité ait agi conformément à un ordre d'un gouvernement ou d'un supérieur ne lui retire pas sa responsabilité pénale en droit international, à condition qu'elle ait eu la possibilité réelle d'exercer un choix moral».⁶⁷

⁶⁶ Voir également le paragraphe ci-dessous sur les mineurs.

⁶⁷ Principe IV, Principes de Nuremberg.

68. L'article 7(4) du Statut du TPIY énonce que «le fait qu'un accusé a agi en exécution d'un ordre d'un gouvernement ou d'un supérieur ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale ». L'article 33 de la CPI prévoit que l'obéissance aux ordres des supérieurs ne sera prise en compte que lorsque la personne en question avait une obligation légale d'obéir à l'ordre, elle ne savait pas que l'ordre était illégal et que l'ordre lui-même n'était pas manifestement illégal (sachant que l'ordre de commettre un génocide ou un crime contre l'humanité est manifestement illégal).

(ii) Contrainte/coercition

69. La contrainte comme motif d'exonération était souvent liée aux ordres des supérieurs pendant les procès de l'après deuxième guerre mondiale. Selon l'article 31(d) du Statut de la CPI, ce motif d'exonération ne sera retenu que si le comportement en question :

résulte d'une menace de mort imminente ou d'une atteinte grave, continue ou imminente à sa propre intégrité physique ou à celle d'autrui, et si la personne a agi par nécessité et de façon raisonnable pour écarter cette menace, à condition qu'elle n'ait pas eu l'intention de causer un dommage plus grand que celui qu'elle cherchait à éviter.

Des conditions strictes doivent donc être remplies pour que ce motif d'exonération puisse être retenu.

70. Lorsque la contrainte est invoquée par une personne ayant agi sous le commandement d'autres personnes dans une organisation, il faut prendre en considération la question de savoir si on pouvait raisonnablement attendre de cette personne qu'elle renonce simplement à son appartenance et si effectivement elle aurait dû le faire plus tôt alors qu'il était clair que la situation en question surviendrait. Il faut procéder à un examen au cas par cas. Les conséquences de la désertion et la prévisibilité d'être mis sous pression pour commettre certains actes sont des facteurs pertinents.

(iii) Légitime défense; défense d'autrui ou de biens

71. Le recours à une force raisonnable et nécessaire pour se défendre exonère de la responsabilité pénale. De même, une action raisonnable et proportionnée pour défendre autrui ou, dans le cas des crimes de guerre pour défendre des biens essentiels à sa survie ou à celle d'autrui ou essentiels à l'accomplissement d'une mission militaire, contre un recours imminent et illicite à la force peut également exonérer de la responsabilité pénale dans certaines circonstances (voir par exemple l'article 31(c) du Statut de la CPI).

Expiation

72. Les clauses d'exclusion sont muettes sur le rôle de l'expiation, que ce soit dans le fait de purger une peine, de se voir accorder une grâce ou une amnistie, l'écoulement du temps ou d'autres mesures de réhabilitation. Le paragraphe 157 du Guide énonce que :

... Le fait que l'individu condamné pour un crime grave de droit commun a déjà purgé sa peine ou a été gracié ou encore a bénéficié d'une amnistie doit également

entrer en ligne de compte. En pareil cas, la clause d'exclusion n'est plus censée s'appliquer, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'en dépit de la grâce ou de l'amnistie les antécédents criminels du demandeur l'emportent sur les autres considérations.

73. En gardant à l'esprit le but et l'objectif de l'article 1F, on peut soutenir qu'une personne qui a purgé une peine ne devrait, en général, plus se voir appliquer la clause d'exclusion dans la mesure où elle n'a pas échappé à la justice. Cependant, chaque cas nécessite un examen individuel en gardant à l'esprit les questions telles que la période de temps écoulé depuis la commission de l'infraction, la gravité de l'infraction, l'âge auquel le crime a été commis, la conduite de la personne depuis lors et la question de savoir si elle a exprimé des regrets ou renoncé à ses activités criminelles.⁶⁸ Dans le cas de crimes particulièrement atroces, on peut considérer que ces personnes ne méritent toujours pas la protection internationale des réfugiés et que les clauses d'exclusion doivent encore s'appliquer. Il est plus probable que ce soit le cas pour les crimes prévus aux articles 1F(a) ou (c) que pour ceux relevant de l'article 1F(b).

74. De même, le passage du temps ne semble pas en soi constituer un motif valable pour écarter les clauses d'exclusion, en particulier dans les cas de crimes généralement considérés comme imprescriptibles. Cependant, il est une fois de plus nécessaire d'adopter une approche au cas par cas en tenant compte de la réelle période de temps écoulé, de la gravité de l'infraction et de la question de savoir si la personne a exprimé des regrets ou renoncé à ses activités criminelles.

75. L'effet des grâces et des amnisties soulève également des questions difficiles. Bien qu'il existe une tendance dans certaines régions à refuser l'impunité à ceux qui ont commis des violations graves des droits de l'homme, cela ne constitue pas encore une pratique largement acceptée. En examinant l'impact de l'article 1F, il faut prendre en considération la question de savoir si la grâce ou l'amnistie en question est une expression de la volonté démocratique du pays concerné et si la personne a été tenue pour responsable par d'autres moyens (par exemple, par l'intermédiaire d'une Commission Vérité et Réconciliation). Dans certains cas, un crime peut être d'une nature tellement atroce que l'application de l'article 1F est toujours considérée comme justifiée malgré l'existence d'une grâce ou d'une amnistie.

F. CONSIDERATIONS DE PROPORTIONNALITE

76. Le recours à un test de proportionnalité dans l'examen de l'exclusion et de ses conséquences fournit un outil d'analyse utile pour s'assurer que les clauses d'exclusion sont appliquées de manière cohérente avec le but et l'objectif humanitaire principal de la Convention de 1951.⁶⁹ Cependant, la pratique des Etats dans ce domaine n'est pas

⁶⁸ Voir, par exemple, l'affaire O.M., Commission des recours des réfugiés suisse, jugement du 25 mars 1999.

⁶⁹ Sur une base similaire, les traités modernes d'extradition contiennent généralement une disposition interdisant de livrer des fugitifs à l'Etat qui en fait la demande lorsque cela conduirait à leur persécution.

uniforme. Les tribunaux de certains Etats rejettent une telle approche en sachant en général que d'autres mécanismes de protection des droits de l'homme s'appliqueront à l'intéressé⁷⁰, tandis que d'autres prennent en compte des considérations de proportionnalité.⁷¹

77. Selon le HCR, les considérations de proportionnalité sont une garantie importante dans l'application de l'article 1F. Le concept de proportionnalité, bien qu'il ne soit pas mentionné expressément dans la Convention de 1951 ou dans les travaux préparatoires, a évolué en particulier par rapport à l'article 1F(b) car ce dernier contient un test pour peser le pour et le contre dans la mesure où les termes spécifiques « grave » et « de droit commun » doivent être satisfaits.⁷² Plus généralement, il représente un principe fondamental du droit international des droits de l'homme⁷³ et du droit international

⁷⁰ Ces mécanismes sont discutés ci-dessus au paragraphe 22 et à l'Annexe A.

⁷¹ Par exemple, la Commission permanente de recours des réfugiés belge a pesé la menace de persécution contre la gravité des crimes commis dans le cas de demandeurs d'asile éthiopiens (décisions W4403 du 9 mars 1998 et W4589 du 23 avril 1998). Des considérations de proportionnalité ont également été prises en compte dans des affaires suisses, par exemple dans la Décision 1993 No. 8, la Commission des recours des réfugiés suisse en matière d'asile a considéré :

Pour qualifier une action de crime particulièrement grave au sens de l'art. 1 F(b) de la Convention, il faut que, tout bien pesé, l'intérêt de l'auteur à être protégé de graves menaces de persécutions dans son pays d'origine apparaisse moindre en comparaison du caractère répréhensible du crime que celui-ci a commis ainsi que sa culpabilité.

Dans l'affaire E.K., jugement du 2 novembre 2001, EMARK 2002/9, concernant deux anciens membres du PKK de Turquie, la Commission des recours des réfugiés suisse a pris en compte des considérations de proportionnalité telles que la période de temps écoulé depuis que les actes avaient été commis, le jeune âge auquel ils avaient été commis et le retrait ultérieur du demandeur d'asile de l'organisation.

⁷² Voir le texte ci-dessus à la note de bas de page 29.

⁷³ Cela apparaît par exemple dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le principe de proportionnalité n'est pas mentionné dans le texte de la Convention Européenne des Droits de l'Homme de 1950 (CEDH) mais il est devenu un concept fondamental dans la jurisprudence en particulier pour évaluer si une limite à un droit de la CEDH est justifiée selon une exception précise. Par exemple, dans l'affaire *Silver v. United Kingdom* (1983), la Cour, en résumant certains principes pour déterminer si une limite à un droit prévu par la CEDH était « nécessaire dans une société démocratique » a inclus l'exigence que la limite soit « proportionnelle au but légitime poursuivi » (paragraphe 97). Dans ce cas, la Cour considéra qu'il existait des violations du droit des requérants, qui étaient des prisonniers détenus, au respect de leur correspondance en vertu de l'article 8. Les considérations de proportionnalité sont donc employées afin de peser l'intérêt général contre les droits fondamentaux de la personne. Elles existent également dans le contexte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Par exemple, le Comité des droits de l'homme dans sa décision *Guerrero v. Colombia* (CCPR/C/15/D/45/1979, 31 mars 1982) considéra qu'il y avait violation de l'article 6(1) du Pacte (droit à la vie) dans la mesure où le recours à la force par la police était disproportionné par rapport aux exigences de respect du droit dans la situation, ce qui a conduit à la mort arbitraire de la personne concernée (paragraphe 13.3).

humanitaire.⁷⁴ En effet, ce concept existe dans plusieurs secteurs du droit international.⁷⁵ Comme pour toute exception à une garantie en matière de droits de l'homme, les clauses d'exclusion doivent donc être appliquées d'une manière proportionnée à leur objectif, en gardant particulièrement à l'esprit qu'une décision conduisant à l'exclusion n'équivaut pas à un procès pénal complet⁷⁶ et que les garanties en matière de droits de l'homme peuvent ne pas constituer une « soupape de sécurité » accessible dans certains Etats.

78. Lorsque l'on prend une décision en matière d'exclusion, il est donc nécessaire de peser la gravité de l'infraction dont la personne semble être responsable contre les conséquences possibles de son exclusion, y compris en particulier le degré de persécution crainte. S'il est probable que l'intéressé subirait une persécution sévère, le crime en question doit être très grave pour justifier son exclusion. Cela étant dit, une telle analyse de proportionnalité ne sera en général pas exigée dans les cas de crimes contre la paix, crimes contre l'humanité et agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies car les actes sont tellement odieux qu'ils vont toujours avoir tendance à l'emporter sur le degré de persécution crainte. Au contraire, les crimes de guerre et les crimes graves de droit commun couvrent une catégorie plus vaste de comportements. Pour les activités qui se situent au bas de l'échelle, par exemple les incidents isolés de pillage par des soldats, l'exclusion peut être considérée comme disproportionnée si le retour ultérieur risque de conduire par exemple à la torture de l'intéressé dans son pays d'origine. Cependant, lorsque les personnes ont intentionnellement causé la mort ou des blessures graves à des civils comme moyen d'intimider un gouvernement ou la population civile, il est peu probable qu'elles bénéficient des considérations de proportionnalité.

G. APPLICABILITE DE L'ARTICLE 1F A DES ACTES PARTICULIERS

Terrorisme⁷⁷

79. A ce jour, il n'existe pas de définition juridique du terrorisme acceptée au plan international. Le rapport final de la Commission de droit international sur le projet de Code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité n'a pas inclus de crime de « terrorisme », pas plus que le Statut de la CPI ni que les résolutions récentes du Conseil

⁷⁴ Par exemple, l'article 51(5)(b) du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève interdit les attaques aveugles, y compris les attaques "dont on peut s'attendre qu'elles causent des pertes collatérales de civils, des blessures sur des civils, des dommages à des objets civils ou une combinaison de ce qui précède, qui seraient excessives par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu".

⁷⁵ La Cour International de Justice (CIJ) dans sa décision *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Rapport CIJ, 1986, p. 14, considéra que le droit à la légitime défense, comme exception à l'interdiction du recours à la force dans la Charte des Nations Unies, doit être exercé de manière proportionnée. La CIJ confirma que l'exigence de proportionnalité était un principe de droit international coutumier dans son Avis sur la légalité de l'emploi des armes nucléaires (1996).

⁷⁶ Voir le paragraphe 107 ci-dessous sur le niveau de preuve.

⁷⁷ Pour une discussion récente du terrorisme dans le contexte de la protection des réfugiés, voir HCR, "Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection", novembre 2001.

de sécurité relatives aux actions visant à combattre le terrorisme à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Des négociations sont en cours sur un projet de Convention globale des Nations Unies sur le terrorisme international.⁷⁸ Au niveau régional cependant, la position commune de l'Union européenne de décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme⁷⁹ tente de fournir une définition générale des actes terroristes. Face à l'absence continue de définition du terrorisme acceptée au plan universel, l'accent est mis sur l'interdiction d'actes spécifiques condamnés par la communauté internationale dans son ensemble sans

⁷⁸ Voir aussi le Rapport du Groupe de travail des Nations Unies relatif aux mesures visant à éliminer le terrorisme, 29 octobre 2001 (A/C.6/56/L.9); le Rapport du Groupe de travail sur les Nations Unies et le terrorisme, 6 août 2002 (A/57/273 S/2002/875).

⁷⁹ L'«acte de terrorisme» est défini à l'article 1(3) de la position commune du Conseil du 27 décembre 2001 (2001/931/PESC) comme :

l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de :

- (i) gravement intimider une population ou
 - (ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou
 - (iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale :
- (a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ;
 - (b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
 - (c) l'enlèvement ou la prise d'otages ;
 - (d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;
 - (e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectif ou de marchandises ;
 - (f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ;
 - (g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
 - (h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
 - (i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux points a) à h) ;
 - (j) la direction d'un groupe terroriste ;
 - (k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute autre forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe."

tenir compte de leur mobile. Il existe actuellement quelque vingt traités globaux ou régionaux relatifs au terrorisme international bien que tous ne soient pas en vigueur.⁸⁰

80. Dans de nombreux cas, l'examen des clauses d'exclusion ne sera pas nécessaire concernant des personnes soupçonnées de terrorisme dans la mesure où leur crainte sera d'être poursuivies légitimement pour des actes criminels et non de subir une persécution pour un des motifs de la Convention de 1951.⁸¹ Lorsqu'une personne a commis des actes terroristes tels que ceux définis par les instruments internationaux énumérés à l'Annexe D et qu'un risque de persécution est en jeu, elle peut être susceptible de faire l'objet d'une exclusion du statut de réfugié.⁸² Dans ces circonstances, le fondement de l'exclusion en vertu de l'article 1F dépendra de l'acte en question et de toutes les circonstances qui l'entourent. Dans chaque cas, la responsabilité individuelle doit être établie c'est-à-dire que l'intéressé doit avoir commis l'acte de terrorisme ou avoir délibérément contribué de manière substantielle à sa commission. Cela continue d'être le cas même lorsque l'appartenance à l'organisation en question est elle-même illégale dans le pays d'origine ou d'accueil. Le fait qu'une personne figure sur une liste de personnes soupçonnées de terrorisme ou associées à une organisation terroriste interdite doit provoquer l'examen des clauses d'exclusion. Selon l'organisation concernée, l'exclusion peut être présumée mais cela ne signifie pas que l'exclusion est inévitable.⁸³

81. Dans de nombreux cas de ce genre, c'est l'article 1F(b) qui s'appliquera dans la mesure où des actes violents de terrorisme ne satisferont probablement pas le test de prédominance⁸⁴ employé pour déterminer si le crime est politique. En outre, si l'un des traités internationaux mentionnés à l'Annexe D a aboli l'exonération d'infraction politique en matière d'extradition pour l'acte en question, cela tendrait à signifier que le crime est de droit commun au sens de l'article 1F(b). Il ne s'agit cependant pas de considérer que tous les actes terroristes sont de droit commun mais de juger l'acte en question à l'aune des critères de l'article 1F(b).⁸⁵

⁸⁰ Voir l'Annexe D et le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme, (A/56/160), 3 juillet 2001.

⁸¹ Il faut être prudent dans la distinction entre des poursuites pour des raisons légitimes et des poursuites pouvant constituer une forme de persécution (voir les paragraphes 56–60 du Guide).

⁸² Voir le paragraphe 109 ci-dessous sur la prudence à exercer lorsque l'on se réfère aux différentes définitions des crimes terroristes.

⁸³ La valeur probante de telles listes est examinée aux paragraphes 62, 106 et 109 de cette Note d'information.

⁸⁴ Voir le paragraphe 41 ci-dessus.

⁸⁵ Dans l'affaire *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] Imm AR 443, la Chambre des Lords britannique déclara :

Nous estimons également qu'il est inapproprié de qualifier des bombardements aveugles conduisant à la mort d'innocents de crimes politiques. Notre argument n'est pas de dire que tous les actes terroristes échappent à la protection de la Convention. Plutôt, nous considérons qu'il ne convient pas de dire que ces infractions particulières peuvent être qualifiées de politiques. Selon nous, le bombardement de l'aéroport [dans le cas d'espèce] en particulier était un acte atroce, totalement disproportionné par rapport à tout objectif politique véritable. Il n'existait tout simplement pas de lien de causalité suffisamment étroit ou direct entre cet acte et l'objectif politique invoqué par le

82. En outre, bien que le financement de « groupes terroristes » soit généralement considéré comme une infraction criminelle (et en effet les instruments comme la Convention internationale de 1999 pour la suppression du financement du terrorisme l'exige), de telles activités n'atteignent pas nécessairement le degré de gravité requis pour relever de l'article 1F(b).⁸⁶ Les détails du crime spécifique doivent être examinés – si les montants en jeu sont peu élevés et versés sur une base sporadique, l'infraction peut ne pas satisfaire le niveau requis de gravité. D'un autre côté, un contributeur régulier de sommes importantes à une organisation terroriste peut très bien être coupable d'un crime grave de droit commun. Hormis le fait que cela peut constituer en soi un crime susceptible d'exclusion, le financement peut également engager la responsabilité individuelle pour d'autres crimes terroristes. Par exemple, lorsqu'une personne a versé des sommes importantes à maintes reprises à un groupe tout en étant pleinement consciente de ses buts violents, elle peut être considérée comme responsable des actes violents commis par le groupe, dans la mesure où son soutien financier a contribué de manière substantielle à de telles activités. Les facteurs engageant la responsabilité individuelle dans de telles circonstances sont exposés aux paragraphes 50–56 ci-dessus.

83. Bien que l'article 1F(b) soit le plus pertinent en matière de terrorisme, un acte terroriste peut, dans certaines circonstances, relever de l'article 1F(a), par exemple en tant que crime contre l'humanité. Dans des circonstances exceptionnelles, les dirigeants d'organisations terroristes commettant des actes de terrorisme international particulièrement odieux qui entraînent des menaces graves à la paix et à la sécurité internationales peuvent être considérées comme relevant de l'article 1F(c).⁸⁷

84. Dans le contexte des efforts de la communauté internationale visant à combattre les actes de terrorisme, il est important d'éviter les associations injustifiées entre terroristes et réfugiés/demandeurs d'asile. En outre, les définitions de crimes terroristes adoptées aux plans international, régional et national devront être extrêmement précises pour faire en sorte que l'appellation «terroriste» ne soit pas employée de manière abusive à des fins politiques, par exemple pour interdire les activités légitimes d'opposants politiques. De telles définitions peuvent avoir une influence sur l'interprétation des clauses d'exclusion et, si elles sont dénaturées à des fins politiques, elles pourraient conduire à l'exclusion abusive de certaines personnes.⁸⁸ En effet, des applications injustifiées de

requérant. Il est contraire au bon sens de penser que la cause du FIS [Front Islamique du Salut] visant à supplanter le gouvernement pouvait être servie directement par une telle infraction.

⁸⁶ En tout cas, les infractions liées au financement ne doivent pas inclure les contributions à des groupes engagés dans des conflits armés et qui respectent les règles applicables de droit international humanitaire. Cela est reconnu, par exemple à l'article 2(1)(b) de la Convention internationale de 1999 pour la suppression du financement du terrorisme.

⁸⁷ En général, il demeure néanmoins essentiel de ne pas assimiler l'article 1F à une simple clause anti-terrorisme. Il n'est pas non plus nécessaire que la législation en matière d'asile mentionne spécifiquement les actes terroristes comme étant exclus du statut de réfugié. Voir le paragraphe 49 pour davantage de précision à ce sujet.

⁸⁸ Par exemple, la Convention inter-américaine contre le terrorisme de l'Organisation des États américains de juin 2002 définit de manière très large les infractions au sens de la Convention en

l'appellation « terroriste » pourraient causer des récriminations équivalant à une persécution à l'encontre d'un individu.

Détournement

85. Le détournement est un acte condamné au plan international, comme cela figure dans plusieurs traités énumérés à l'Annexe D, mais un tel acte n'exclut pas automatiquement son auteur du statut de réfugié. Il exige plutôt que les clauses d'exclusion soient examinées, en particulier l'article 1F(b), à la lumière des circonstances propres à l'espèce. Il est évident que le détournement constitue une menace grave à la vie et à la sécurité des passagers et des membres de l'équipage innocents. C'est la raison pour laquelle les actes de détournement génèrent tant d'opprobre. Ainsi il y a de fortes chances que les actes de détournement d'avion soient qualifiés de crimes « graves » et le seuil du test de proportionnalité sera extrêmement élevé dans la mesure où seules les circonstances les plus incontestables peuvent justifier une décision de non-exclusion pour détournement.⁸⁹

86. Les questions qui doivent être examinées sont, entre autres, les suivantes :

- si la vie du requérant était en jeu pour des raisons liées à une persécution (cela est pertinent pour déterminer la nature politique du crime, le test de proportionnalité et la question du motif d'exonération de responsabilité pénale) ;
- si le détournement était le dernier et inévitable moyen d'échapper au danger immédiat c'est-à-dire s'il existait d'autres moyens viables et moins dangereux de fuir le pays où la persécution était crainte (acte politique, test de proportionnalité et d'exonération de la responsabilité pénale) ;
- si un dommage physique, psychologique ou émotionnel important a été causé aux autres passagers ou membres de l'équipage (crime grave, test de proportionnalité).

Torture

87. L'interdiction de la torture, énoncée dans de nombreux traités, est désormais considérée comme faisant partie du droit international coutumier. L'article 1 du principal traité de droits de l'homme dans ce domaine, la Convention de 1984 contre la torture, définit la torture comme « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne » à certaines fins

repreuant celles définies dans dix conventions internationales en matière de terrorisme (article 2). L'article 12 prévoit que les Etats feront en sorte "que le statut de réfugié ne soit pas accordé à toute personne dont on aura des raisons sérieuses de penser" qu'elle a commis une infraction telle que définie à l'article 2. Bien que l'article 15 affirme que rien dans la Convention ne doit être interprété comme affectant les autres droits et obligations des Etats et des individus notamment en vertu du droit international des réfugiés, il reste à voir comment une définition aussi large peut être conciliée avec les clauses d'exclusion de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 dans le cas d'espèce.

⁸⁹ Voir aussi, A.C. Helton, "The Case of Zhang Zhenai: Reconciling the International Responsibilities of Punishing Air Hijacking and Protecting Refugees", 13(4) *Loyola L.A. International & Comparative Law Journal*, juin 1991, p. 841.

lorsque «une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite ». Ainsi, pour être qualifié de torture aux fins de cette Convention, un acte doit avoir été commis en impliquant une personne agissant à titre officiel plutôt que privé. La torture peut revêtir des formes diverses, y compris la réalisation d'expériences médicales ou scientifiques sur des personnes en dehors de leur consentement.

88. Lorsque des actes de torture font partie d'une attaque systématique contre la population civile, ils peuvent constituer un crime contre l'humanité au sens de l'article 1F(a) de la Convention de 1951. Cela est explicitement reconnu dans les Statuts du TPIY, du TPIR et de la CPI. Il est intéressant de remarquer qu'en incluant la torture parmi les éléments d'un crime contre l'humanité énumérés dans le Statut de la CPI,⁹⁰ ce dernier ne semble pas envisager que l'auteur doive agir dans le cadre d'une fonction officielle ou dans un but spécifique. Des actes isolés de torture pourraient constituer un crime grave de droit commun (selon l'article 1F(b)).

89. La torture peut également constituer un crime de guerre au sens de l'article 1F(a). Le TPIY a déclaré que, dans le contexte du droit international humanitaire (contrairement au droit international des droits de l'homme), l'acte de torture n'a pas besoin d'être commis par un agent de l'Etat ou toute autre personne exerçant des fonctions officielles.⁹¹ Il a également considéré que la liste des objectifs interdits énumérés à l'article 1 de la Convention contre la torture n'était pas exhaustive mais simplement indicative.

Crimes nouveaux en droit international

90. Depuis la seconde guerre mondiale, il y a eu une augmentation exponentielle des types d'actes engendrant la responsabilité pénale en vertu du droit international, l'étape décisive la plus récente étant le Statut de la CPI. Hormis les catégories mentionnées à l'article 1F(a), certains autres actes apparaissent comme des crimes potentiels en droit international. Au fur et à mesure que le droit se développe, il faudra se demander si et de quelle manière ces crimes relèvent de l'article 1F.

H. CAS SPECIFIQUES

Mineurs

91. En principe, les clauses d'exclusion peuvent s'appliquer aux mineurs mais seulement s'ils ont atteint l'**âge de la responsabilité pénale**. Il faut cependant toujours être extrêmement prudent lorsque l'application des clauses d'exclusion est envisagée à l'encontre d'un mineur. Selon l'article 40 de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, les Etats s'efforcent d'établir un âge minimum en matière de responsabilité

⁹⁰ Article 7 du Statut de la CPI lu conjointement avec l'article 27 qui énonce que le Statut s'applique « à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle ».

⁹¹ Affaire *Kvočka et al* (Camps Omarska et Keraterm), IT-98-30/1, Jugement du Tribunal de 1^{ère} instance, 2 novembre 2001.

pénale. Lorsque ce dernier a été établi dans le pays d'accueil,⁹² un enfant en dessous de l'âge minimum ne peut pas être considéré par l'Etat concerné comme ayant commis une infraction susceptible d'exclusion. Pour ceux plus âgés que la limite (ou lorsqu'il n'existe pas de limite), la maturité de l'enfant concerné doit toujours être évaluée pour déterminer s'il possédait la capacité psychologique d'être tenu responsable du crime en question. Plus l'enfant est jeune, plus la présomption est grande que cette capacité psychologique n'existait pas à l'époque.

92. Lorsque la **capacité psychologique** est établie, une attention particulière doit être accordée dans l'examen d'autres motifs d'exonération de la responsabilité pénale, y compris les facteurs suivants : l'âge du requérant au moment où il a commencé à être impliqué dans le groupe armé ; les motivations pour rejoindre ce groupe (était-ce volontaire ou sous la contrainte ou pour se défendre ou défendre autrui ?) ; les conséquences du refus de rejoindre ce groupe ; la durée pendant laquelle il a été membre ; la possibilité de ne pas participer à de tels actes ou de s'enfuir ; la consommation forcée de drogues, d'alcool ou de médicaments (intoxication involontaire) ; la promotion au sein des rangs du groupe en raison des actions entreprises ; le niveau d'éducation et de compréhension des événements en question ; et le traumatisme, les abus ou les mauvais traitements subis par l'enfant suite à son engagement. Dans le cas des enfants soldats, en particulier, les questions de contrainte, de légitime défense ou de défense d'autrui et d'intoxication involontaire se posent souvent. Même si aucun motif d'exonération n'est établi, la vulnérabilité de l'enfant, en particulier ceux soumis à des mauvais traitements, doit sans doute être prise en compte lorsqu'il est procédé à l'examen de la proportionnalité dans le cadre de l'exclusion pour des crimes de guerre ou des crimes graves de droit commun.

93. Il faut garder à l'esprit à tout moment l'obligation absolue d'agir dans « l'intérêt supérieur » de l'enfant conformément à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant. Ainsi, du personnel ayant suivi une formation spécialisée doit traiter les cas dans lesquels l'exclusion est envisagée à propos d'un requérant mineur.⁹³ Dans le contexte du HCR, tous les cas de ce type doivent être soumis au siège avant qu'une décision finale ne soit prise sur l'exclusion. Le principe de l'"intérêt supérieur" doit également sous-tendre toute action postérieure à l'exclusion. Les articles 39 et 40 de la Convention de 1989 sont également applicables dans la mesure où ils traitent du devoir des Etats d'assister dans la réadaptation des "victimes" (qui tendraient à inclure les enfants soldats) et établissent des normes pour le traitement des enfants suspectés d'infraction à la loi pénale.⁹⁴

⁹² Si l'âge de la responsabilité pénale est plus élevé dans le pays d'origine, cela doit également être pris en compte (dans l'intérêt de l'enfant).

⁹³ Pour les garanties adéquates de procédure et autres garanties, voir généralement, HCR et Save the Children, *Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe : déclaration de bonne pratique*, octobre 2000 ; HCR, "Lignes directrices sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés demandeurs d'asile", février 1997.

⁹⁴ Le Protocole optionnel de 2000 à la Convention de 1989 relatif à la participation des enfants dans les conflits armés, entré en vigueur en février 2002, enjoint de la même façon les Etats parties de coopérer "pour la réadaptation et la réinsertion sociale des personnes victimes

Unité de famille

94. Le droit à l'unité de famille agit généralement en faveur des personnes dépendantes et non contre elles. Ainsi, lorsque le requérant principal est exclu, les membres de sa famille ne sont pas automatiquement exclus comme lui. Leur demande de reconnaissance du statut de réfugié doit être examinée sur une base individuelle. Leurs requêtes sont valables même lorsque leur crainte de persécution résulte de leur lien avec le membre de famille exclu. Les membres de famille sont seulement exclus s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont également individuellement responsables de crimes susceptibles d'exclusion.

95. Cependant, lorsque des membres de famille ont été reconnus comme réfugiés, le requérant exclu ne peut pas bénéficier de l'unité de famille pour s'assurer une protection ou une assistance en tant que réfugié.

Afflux massif

96. En principe, les clauses d'exclusion s'appliquent dans les situations d'afflux massif. Cependant, d'un point de vue pratique un examen individuel peut ne pas être possible à un stade précoce dans de telles circonstances. Cela ne signifie pas que l'exclusion du groupe est justifiée. Les principes humanitaires exigent plutôt qu'une protection et une assistance soient accordées à toutes les personnes jusqu'à ce qu'une procédure de détermination individuelle du statut de réfugié puisse avoir lieu. Cela implique cependant que les éléments armés soient séparés de la population civile lorsqu'il s'agit de flux mixtes. Les éléments armés suspects doivent être internés dans un endroit éloigné du camp de réfugiés et ne doivent pas automatiquement bénéficier d'une procédure de détermination du statut de réfugié *prima facie*. Jusqu'à ce que les autorités aient établi, dans un délai raisonnable, qu'ils ont véritablement renoncé à leurs activités militaires, ils ne doivent pas être considérés comme des demandeurs d'asile. C'est seulement une fois que la renonciation aux activités militaires a été déterminée que la demande de statut de réfugié, y compris la dimension de l'exclusion, peut être examinée au cas par cas.⁹⁵ L'exclusion ne doit pas être présumée pour ces personnes et chaque cas doit être examiné sur la base des faits particuliers.

97. Il est évident que les difficultés opérationnelles et logistiques entourant la détermination individuelle du statut dans le contexte d'un afflux massif signifient que sans l'aide de la communauté internationale une telle mission est extrêmement problématique. En particulier, la séparation et le désarmement des éléments armés ne

d'agissements contraires" au Protocole, y compris les enfants âgés de moins de 18 ans qui ont été recrutés de force.

⁹⁵ Voir la Conclusion du Comité exécutif No. 94 (LIII), 2002, paragraphe (c)(vii) et HCR, "Le caractère civil de l'asile : séparer les éléments armés des réfugiés", Consultations mondiales sur la protection internationale (EC/GC/01/5), 19 février 2001, paragraphe 20. Voir aussi le paragraphe 63 ci-dessus concernant les ex-combattants.

relèvent pas du mandat du HCR et nécessitent un effort important du gouvernement d'accueil agissant souvent avec un soutien international.

III. QUESTIONS DE PROCEDURE

A. Equité de la procédure

98. Etant donné les graves conséquences de l'exclusion pour un individu et sa nature exceptionnelle, il est essentiel que des garanties procédurales strictes relatives à cette question soient incluses dans la procédure de détermination du statut de réfugié. Il faut se référer aux garanties de procédure considérées comme nécessaires dans la détermination du statut de réfugié en général.⁹⁶ Ces dernières incluent :

- examen individuel de chaque cas ;
- possibilité donnée au requérant d'examiner et de commenter les preuves sur lesquelles l'exclusion envisagée est basée ;
- assistance juridique ;
- disponibilité d'un interprète compétent, si nécessaire ;
- motifs de l'exclusion donnés par écrit ;
- droit de recours contre la décision d'exclusion auprès d'un organe indépendant ;
- non expulsion de l'intéressé jusqu'à épuisement de toutes les voies de recours contre la décision d'exclusion.

B. Examen de l'exclusion dans le contexte de la détermination du statut de réfugié

99. En principe, étant donné la nature exceptionnelle des clauses d'exclusion, leur applicabilité doit être examinée dans le cadre de la procédure normale de détermination du statut de réfugié et non au cours de procédures d'admission ou de procédures accélérées. Chercher à examiner l'exclusion au stade de l'admission risque d'assimiler de manière injuste les demandeurs d'asile à des criminels. Le fait d'examiner plutôt les questions d'exclusion dans le cadre de la procédure normale permet d'évaluer les raisons d'accorder le statut de réfugié par rapport aux facteurs poussant à l'exclusion. Cette approche globale facilite une évaluation complète des questions de fait et de droit dans chaque cas et cela est nécessaire dans les cas d'exclusion qui sont souvent complexes, qui nécessitent une évaluation d'une part, de la nature du crime invoqué et du rôle du requérant dans ce dernier et d'autre part, de la nature de la persécution crainte. Cela est particulièrement important lorsque des considérations de proportionnalité se posent (voir les paragraphes 76–78 ci-dessus).

100. La nature exceptionnelle de l'article 1F suggère que l'inclusion doit généralement être examinée avant l'exclusion mais la formule n'est pas rigide. L'approche globale permet une certaine flexibilité en tenant compte de la nature de chaque cas particulier.

⁹⁶ Voir HCR, "Procédures d'asile (Procédures d'asile équitables et efficaces)", Consultations mondiales sur la protection internationale, (EC/GC/01/12), 31 mai 2001, en particulier le paragraphe 50 relatif aux meilleures pratiques.

Par exemple, l'examen de l'inclusion avant l'exclusion peut souvent être utile dans la mesure où il permet d'éviter une prise en compte inutile de l'article 1F dans les cas où il n'y a pas inclusion. Dans les cas de personnes suspectées de terrorisme, cela permettrait de déterminer d'abord si l'intéressé craint des poursuites pénales légitimes (et n'est donc pas éligible au statut de réfugié de toute manière) par opposition à une persécution. L'inclusion avant l'exclusion permet également de développer une meilleure compréhension des circonstances et des préoccupations de protection internationale des membres de famille. L'exclusion peut exceptionnellement être examinée sans référence particulière aux questions d'inclusion (i) lorsqu'il y a une mise en accusation par un tribunal pénal international ; (ii) dans les cas où il existe une preuve évidente et facilement disponible indiquant clairement l'implication du requérant dans des crimes particulièrement graves notamment dans les cas importants de l'article 1F(c) et (iii) au stade de l'appel lorsque la question porte sur l'exclusion.

C. Unités spécialisées en matière d'exclusion

101. Les Etats ont un intérêt légitime à déterminer les cas relevant de l'exclusion aussi rapidement que possible, en particulier dans le cas de personnes suspectées de terrorisme. Cela n'est pas incompatible avec une évaluation complète en fait et en droit. Le HCR recommande que les cas d'exclusion soient traités par des unités spécialisées au sein de l'institution responsable de la détermination du statut de réfugié qui examineraient de tels cas de manière accélérée. Le personnel de ces unités doit avoir une connaissance approfondie à la fois du droit pénal international et du droit des réfugiés ainsi qu'un accès à des informations actuelles concernant la situation, par exemple des notes sur les principales organisations terroristes, sur le pays d'origine, etc. Ces unités devraient maintenir des relations de communication claires avec les services de renseignements et les organes d'application du droit pénal.

D. Suspension en raison de poursuites pénales

102. Lorsque l'intéressé est recherché par les tribunaux nationaux dans le cadre de poursuites pénales nationales ou de mesures d'extradition, il peut être prudent de suspendre l'examen de la demande d'asile (y compris l'applicabilité des clauses d'exclusion) jusqu'à ce que ces poursuites soient closes. Ces dernières peuvent avoir des implications importantes sur la demande d'asile et l'exclusion selon l'article 1F. En général, la demande d'asile doit cependant faire l'objet d'une décision finale avant la mise en œuvre de toute mesure d'extradition.⁹⁷ Ce n'est pas le cas lorsque l'intéressé est livré à un tribunal pénal international dans la mesure où cela ne crée pas pour lui de risque de persécution.

E. Confidentialité de la demande d'asile

⁹⁷ Un tel examen peut se révéler inutile par exemple lorsque l'extradition vers un Etat tiers ne soulève pas de risque de refoulement indirect (c'est-à-dire que l'Etat tiers va examiner correctement la demande d'asile si l'intéressé risque une expulsion après avoir été acquitté ou avoir purgé sa peine).

103. L'examen des clauses d'exclusion peut conduire au partage de données avec d'autres Etats concernant une demande d'asile donnée, par exemple pour rassembler des renseignements sur les activités terroristes suspectes d'un individu. Conformément aux principes établis, des informations relatives aux demandeurs d'asile, y compris le fait même qu'ils aient fait une demande d'asile, ne doivent pas être partagées avec le pays d'origine dans la mesure où cela peut mettre ces personnes, leurs familles, leurs amis ou leurs collègues dans une situation de danger. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque des intérêts de sécurité nationale sont en jeu, un contact avec le pays d'origine peut être justifié. Par exemple, cela peut être la seule façon d'obtenir des preuves concrètes sur les activités terroristes antérieures ou éventuellement actuelles d'un individu. Même dans de telles situations, l'existence de la demande d'asile doit toujours rester confidentielle.

104. En principe, la règle de confidentialité continue de s'appliquer même lorsqu'une décision finale relative à l'exclusion a été rendue. Cela est nécessaire pour préserver l'intégrité du système d'asile ; les informations données sur la façon confidentielle doivent continuer à être protégées.

F. Charge de la preuve

105. Dans les procédures d'asile en général, la charge de la preuve est partagée entre le requérant et l'Etat (cela reflète la vulnérabilité de l'intéressé dans ce contexte).⁹⁸ Cependant, comme cela a été explicitement reconnu par plusieurs juridictions, la charge de la preuve pèse sur l'Etat lorsqu'il s'agit de justifier l'exclusion selon l'article 1F. Cela est cohérent avec la nature exceptionnelle des clauses d'exclusion et avec le principe général de droit selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur. En outre, les facteurs qui justifient que l'intéressé se voit accorder le bénéfice du doute dans la procédure de détermination du statut de réfugié s'appliquent généralement de la même façon pour l'examen de l'exclusion.

106. Dans certains cas, la charge de la preuve peut être renversée et créer une présomption réfutable d'exclusion.⁹⁹ Cela est sans doute le cas lorsque l'intéressé a été mis en accusation par un tribunal pénal international. Il reviendrait donc à l'intéressé de réfuter la présomption en prouvant par exemple que l'identité est erronée. Dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, les listes établies par la communauté internationale concernant les personnes et les organisations soupçonnées de terrorisme ne doivent pas généralement être considérées comme renversant la charge de la preuve. Contrairement à des mises en accusation par les TPIY/TPIR, ces listes sont établies au cours d'un processus plus politique que judiciaire et le seuil de preuve requis pour y être inclus a de fortes chances d'être beaucoup plus bas. En outre, les critères pour être inclus sur une liste peuvent être beaucoup plus larges que ceux applicables au test de l'exclusion en vertu de l'article 1F. A l'inverse, une mise en accusation par un tribunal pénal

⁹⁸ Voir le Guide, paragraphes 195–199 qui exposent les questions relatives à la charge de la preuve et HCR, "Note sur la charge de la preuve et le niveau de preuve dans les demandes de reconnaissance du statut de réfugié", 16 décembre 1998.

⁹⁹ Voir aussi le paragraphe 58 ci-dessus sur la présomption de responsabilité individuelle.

international sera généralement liée à une activité relevant de l'article 1F, en particulier l'alinéa (a). Les listes de terroristes sont davantage développées au paragraphe 109 ci-dessous.

G. Niveau de preuve

107. Le niveau de preuve prévu à l'article 1F – « raisons sérieuses de penser » - n'est pas un concept habituel dans les systèmes juridiques nationaux. La pratique des Etats n'est pas homogène dans ce domaine mais, au moins, elle établit clairement que le niveau de preuve en matière pénale (par exemple au-delà du doute raisonnable dans les systèmes de "common law") n'a pas à être satisfait. Ainsi, l'exclusion ne nécessite pas une détermination de la culpabilité au sens du droit pénal. Néanmoins, afin de garantir que l'article 1F est appliqué de manière cohérente avec l'objectif humanitaire fondamental de la Convention de 1951, le niveau de preuve doit être suffisamment élevé pour garantir que les réfugiés de bonne foi ne sont pas exclus de manière erronée. La « prépondérance des probabilités » (ou « prépondérance de preuve ») est donc un seuil trop bas. Comme c'est le cas dans les juridictions de droit civil, les raisons sérieuses faisant naître une suspicion importante sont un minimum requis ; de simples suspicions ne sont pas suffisantes.¹⁰⁰ Se référer de manière générale au niveau de preuve requis pour une mise en accusation n'apporte rien d'utile en soi dans la mesure où ce niveau varie d'une juridiction à l'autre. Etant donné cependant la manière stricte avec laquelle les mises en accusation sont présentées par les tribunaux pénaux internationaux, le HCR estime qu'une mise en accusation par de tels organes satisfait le niveau de preuve requis à l'article 1F. En fonction du système juridique concerné, cela peut également être le cas pour certaines mises en accusation particulières.

108. Il semblerait que des preuves claires et crédibles d'implication dans des actes susceptibles d'exclusion sont requises pour satisfaire le test des « raisons sérieuses » de l'article 1F. Un requérant qui avoue son implication dans de tels actes pourrait satisfaire le test de preuve mais la crédibilité d'un tel aveu aurait besoin d'être examinée en particulier s'il a été fait dans le pays d'origine où l'intéressé peut avoir été soumis à la contrainte. Encore une fois, la condamnation du requérant pour une infraction susceptible d'exclusion pourrait constituer une preuve suffisante pour exclure si la condamnation semble fiable. Une évaluation de l'équité des poursuites pénales est nécessaire en tenant compte du respect, par le pays concerné, des normes internationales en droit pénal. De même, le fait qu'un individu ait été accusé par un tribunal étranger (plutôt que par un tribunal pénal international) ou qu'il fasse l'objet d'une demande d'extradition ne doit pas être automatiquement considéré comme une preuve suffisante pour l'exclure. Dans tous les cas, il faut avoir recours à des informations sur la situation des pays d'origine, par exemple pour évaluer si un aveu fait lors d'une enquête criminelle est fiable.

109. Des témoignages crédibles ou d'autres sources d'informations fiables allant à l'encontre des déclarations du requérant (y compris une évaluation de leur crédibilité)

¹⁰⁰ Voir la Commission des recours des réfugiés suisse, affaire M.B., 14 septembre 1998, 1999/12; affaire S.X. 11 décembre 1999; affaire S.M. 28 mai 2001; affaire Y.N., 27 novembre 2001.

peuvent aussi constituer des preuves suffisantes aux fins de l'exclusion selon l'article 1F. Le fait qu'un individu figure sur une liste internationale de personnes soupçonnées de terrorisme doit provoquer l'examen des clauses d'exclusion mais ne satisfait pas en lui-même le test des «raisons sérieuses». Comme exposé au paragraphe 106 ci-dessus, cela est dû aux critères de preuve et de fond présidant à l'établissement de telles listes. De même, lorsque des listes internationales d'organisations terroristes sont établies et qu'un individu apparaît comme associé à un tel groupe, cela doit inciter à examiner l'applicabilité des clauses d'exclusion. Exceptionnellement, lorsque les critères présidant à l'établissement de la liste sont tels que les organisations désignées, y compris leurs membres, peuvent être considérées avec certitude comme étant gravement impliquées dans des crimes violents, une présomption de responsabilité individuelle peut exister pour un acte susceptible de conduire à l'exclusion mais, comme énoncé aux paragraphes 57 et 58 ci-dessus, cela doit être analysé avec prudence. Des listes nationales de personnes ou d'organisations suspectées de terrorisme tendront à avoir une valeur probante moindre que des listes internationales en raison de l'absence de consensus international.

110. Lorsqu'une présomption réfutable existe, le requérant doit apporter comme preuve, une explication plausible de sa non-implication ou de sa désolidarisation des actes susceptibles d'exclusion. Cette explication s'ajoute alors à une absence de preuves sérieuses établissant le contraire.

111. Pour établir si le niveau de preuve est atteint dans un cas particulier, le manque de coopération de la part de l'intéressé peut soulever des difficultés bien que cela n'établisse pas en soi sa culpabilité en l'absence de preuves claires et crédibles de sa responsabilité individuelle. D'un autre côté, le refus d'un requérant de coopérer dans le cadre de la procédure de détermination peut conduire dans certains cas à la non-inclusion. Cela ne doit pas non plus constituer un obstacle pour établir que des preuves suffisantes existent pour que l'article 1F s'applique, comme exposé aux paragraphes 105 et 106.¹⁰¹ Néanmoins, il est toujours important d'évaluer les raisons du manque de coopération de la part de l'individu car cela peut être dû à des problèmes de compréhension (par exemple, en raison d'une interprétation insatisfaisante), de traumatisme, de capacité mentale, de crainte ou à d'autres facteurs.

H. Preuves confidentielles

112. L'exclusion ne doit pas être fondée sur des preuves que l'intéressé n'a pas l'opportunité de contester dans la mesure où cela va à l'encontre des principes d'équité et de justice. Néanmoins, lorsque le fait de révéler la source et/ou le contenu de la preuve peut mettre les témoins en danger ou compromettre des intérêts de sécurité nationale, il y a un conflit avec le principe selon lequel les preuves doivent être révélées.

113. Exceptionnellement, des preuves anonymes (lorsque la source est dissimulée) peuvent être utilisées mais seulement lorsque cela s'avère absolument nécessaire pour

¹⁰¹ Un tel manque de coopération peut cependant signifier que l'exclusion n'est pas applicable dans la mesure où la demande de reconnaissance du statut de réfugié ne peut de toute manière pas être établie.

protéger la sécurité des témoins et lorsque la capacité du demandeur d'asile de contester le contenu de la preuve n'est pas entravée de façon importante. Les preuves secrètes ou les preuves examinées à huis clos (lorsque le contenu est également dissimulé) ne doivent pas être utilisées à des fins d'exclusion. Le souhait de ne pas divulguer la nature de certaines preuves aura tendance à exister lorsque des intérêts de sécurité nationale sont en jeu mais ces derniers peuvent être protégés en introduisant des garanties procédurales qui respectent également le droit du demandeur d'asile à un procès équitable.¹⁰² Par exemple, on peut envisager de révéler le contenu général des documents sensibles à l'intéressé tout en ne partageant les détails qu'avec son représentant légal (à condition qu'à l'issue d'une enquête ce dernier soit reconnu comme pouvant recevoir de telles preuves). En outre, la décision d'exclusion, y compris le caractère équitable du recours à de tels documents révélés que partiellement, peut être contestée lors d'auditions privées devant un tribunal indépendant (ayant accès à toutes les preuves pertinentes).

¹⁰² Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a remarqué dans l'affaire *Chahal v. United Kingdom* (1995) qu'"il existe des techniques qui peuvent être employées qui respectent à la fois les préoccupations légitimes de sécurité concernant la nature et les sources des renseignements et la nécessité d'accorder à la personne des droits importants en matière de procédure" (paragraphe 131).

ANNEXE A : Conséquences de l'exclusion

Certaines dispositions juridiques limitant les pouvoirs d'expulsion des Etats incluent :

- L'article 3(1) de la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dispose : "Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture."
- L'article 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils ou politiques dispose : "Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants..."
- L'article 22(8) de la Convention américaine de 1969 relative aux droits de l'homme dispose : "En 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."
- L'article 37(a) de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant dispose : "les Etats veillent à ce que : Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants..."
- L'article 3 de la Convention européenne de 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants." La jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'expulsion ou l'extradition d'une personne vers un pays où elle risque d'être soumise à de tels traitements est contraire à l'article 3.¹⁰³
- Le renvoi d'une personne risquant la peine de mort peut être interdit en vertu du droit international des droits de l'homme applicable soit en tant que forme de traitement inhumain ou dégradant, soit parce que l'Etat d'accueil a aboli le recours à la peine de mort. Au niveau régional, le Protocole de 2003 au Protocole amendant la Convention européenne de 1977 relative à la répression du terrorisme ajoute à l'article 5 de cette Convention la déclaration suivante : "Aucune disposition de cette Convention ne doit être interprétée comme imposant à l'Etat sollicité une obligation d'extrader si la personne qui fait l'objet de la demande d'extradition risque d'être soumise à la peine de mort ou...à une peine de prison à vie sans droit de parole..."
- Plusieurs instruments internationaux incorporent le principe selon lequel aucun étranger se trouvant légalement sur le territoire d'un Etat (ou, le cas échéant, aucun étranger appartenant à la catégorie spécifique définie par l'instrument concerné) ne peut en être

¹⁰³ Voir "Le manuel du HCR sur la protection des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme", avril 2003.

expulsé sauf en exécution d'une décision prise conformément à la loi.¹⁰⁴ Certains de ces instruments prévoient qu'un étranger ne peut pas être expulsé sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

- Différents instruments internationaux consacrent le principe d'interdiction des expulsions collectives d'étrangers. En outre, le principe selon lequel une expulsion doit être réalisée d'une manière moins préjudiciable à la personne concernée a été fermement établi dès le début du siècle.
- Les traités d'extradition incluent fréquemment une clause de non-persécution qui empêche de livrer une personne lorsqu'elle risque d'être soumise à une persécution (par opposition à des poursuites légitimes).

ANNEXE B : Instruments définissant les crimes de guerre

L'article 6(b) de l'**Accord de Londres** inclut dans le concept de crimes de guerre l'assassinat ou les mauvais traitements des populations civiles, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre, l'exécution des otages ou toute destruction sans motif des villes ou des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires.

Les "infractions graves" énoncées dans les **Conventions de Genève de 1949**¹⁰⁵ et dans l'article 85 du **Protocole Additionnel I** constituent également des crimes de guerre. Elles incluent l'homicide volontaire, la torture ou d'autres traitements inhumains, le fait de causer volontairement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé, des personnes protégées ; les attaques visant ou les attaques sans discrimination atteignant la population civile ou les personnes en les sachant hors de combat, les transferts de population ; les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes impliquant des actes de violence affectant la dignité des personnes fondées sur la discrimination raciale ; et les attaques contre des localités non défendues et des zones démilitarisées. Les "violations graves" ont lieu dans le contexte de conflits armés internationaux.

Les articles 2 et 3 du **Statut du TPIY** englobent les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et les violations des lois et coutumes de la guerre. En matière de conflits armés internationaux, les crimes couverts incluent l'homicide volontaire, la torture ou les autres traitements inhumains, le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé,

¹⁰⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 13 ; Protocole n° 7 de 1984 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 1(1) ; Convention américaine de 1969 relative aux droits de l'homme, article 22(6) ; Charte africaine de 1981 relative aux droits humains et des peuples, article 12(4) ; Convention de 1954 relative au statut des apatrides, article 31.

¹⁰⁵ Voir les articles 50, 51, 130 et 147, respectivement de la première, deuxième, troisième et quatrième Conventions de Genève.

des personnes protégées ; la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ; le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie ; le fait de priver un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ; l'expulsion ou le transfert illégal ou la détention illégale d'un civil ; la prise de civils en otages. En matière de conflits armés internes, les crimes de guerre sont considérés comme liés à des violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 qui traite des principes humanitaires fondamentaux applicables à tous les conflits armés. Ces derniers incluent l'assassinat, la prise d'otages et les atteintes à la dignité des personnes ne participant pas activement aux hostilités. L'article 4 du **Statut du TPIR** définit les crimes de guerre en référence aux violations graves de l'article 3 communs aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel II (qui traitent tous des conflits armés non internationaux).

Parmi les actes désignés comme des crimes de guerre par l'article 8 du **Statut de la CPI** figurent les attaques intentionnelles contre la population civile ou contre des biens de caractère civil ; les attaques intentionnelles contre le personnel humanitaire ; le fait de tuer ou de blesser un combattant qui s'est rendu ; le fait d'employer des armes interdites (telles que les gaz nocifs) ; le viol et toute autre forme de violence sexuelle ; le fait d'affamer délibérément comme méthode de guerre et le fait de procéder à la conscription d'enfants de moins de 15 ans. Une différence est établie dans le Statut entre les actes constituant des crimes de guerre dans le contexte d'un conflit armé international et ceux commis dans le cadre de conflits armés ne présentant pas un caractère international.

ANNEXE C : Instruments définissant les crimes contre l'humanité

L'article 6(c) de l' **Accord de Londres** définit les crimes contre l'humanité comme l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime.

L'article 5 du **Statut du TPIY** définit sa responsabilité en matière de crimes contre l'humanité comme englobant l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, l'expulsion, l'emprisonnement, la torture, le viol, les persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses et toutes autres actes inhumains commis dans le cadre d'un conflit armé et dirigés contre la population civile.

L'article 3 du **Statut du TPIR** se réfère aux crimes commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre la population civile en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse et il énumère les mêmes crimes que dans l'article 5 du Statut du TPIY.

Les dispositions applicables du **Statut de la CPI** sont énoncées au paragraphe 36 ci-dessus.

ANNEXE D : Instruments relatifs au terrorisme

International

Les textes de ces instruments internationaux peuvent être trouvés à l'adresse suivante :
<http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>

- 1963 Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (entrée en vigueur le 4 décembre 1969)
- 1970 Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (entrée en vigueur le 14 octobre 1971)
- 1971 Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (entrée en vigueur le 26 janvier 1973)
- 1973 Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (entrée en vigueur le 20 février 1977)
- 1979 Convention internationale contre la prise d'otages (entrée en vigueur le 3 juin 1983)
- 1980 Convention sur la protection physique des matières nucléaires (entrée en vigueur le 8 février 1987)
- 1988 Protocole pour la répression d'actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (entré en vigueur le 6 août 1989)
- 1988 Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (entrée en vigueur le 1er mars 1992)
- 1988 Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plate-formes fixes situées sur le plateau continental (entré en vigueur le 1 mars 1992)
- 1991 Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection (entrée en vigueur le 21 juin 1998)
- 1997 Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (entrée en vigueur le 23 mai 2001)
- 1999 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (entrée en vigueur le 10 avril 2002)

Projets :

2001 Projet de Convention globale sur le terrorisme international

Régional

- 1971 Convention de l'Organisation des Etats Américains pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales (entrée en vigueur le 16 octobre 1973) (voir <http://www.oas.org/>)
- 1977 Convention européenne sur la répression du terrorisme (entrée en vigueur le 4 août 1978) (voir <http://conventions.coe.int>)

- 1987 Convention régionale de l'Association de l'Asie du Sud pour la Coopération Régionale (ASCR) sur la suppression du terrorisme (entrée en vigueur le 22 août 1988) (voir <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>)
- 1998 Convention arabe sur la suppression du terrorisme (entrée en vigueur le 7 mai 1999)
- 1999 Convention de l'Union africaine (anciennement Organisation de l'Unité Africaine) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (pas encore entrée en vigueur) (voir http://www.africaunion.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Algiers_convention%20on%20Terrorism.pdf)
- 1999 Traité sur la coopération dans la lutte contre le terrorisme entre Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants (en vigueur)
- 1999 Convention de l'Organisation de la Conférence islamique sur la lutte contre le terrorisme international (pas encore entrée en vigueur) (voir <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>)
- 2001, 19 septembre, Conseil de l'Europe, Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion, CommDH/Rec(2001)1
(voir http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/)
- 2002, 3 juin, Convention inter-américaine contre le terrorisme, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02) (pas encore entrée en vigueur) (voir <http://www.oas.org/>)
- 2002, 11 juillet, Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (voir [http://www.coe.int/t/e/human_rights/pdfs/PDF_H\(2002\)004%20E%20Guidelines%20terrorism.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/pdfs/PDF_H(2002)004%20E%20Guidelines%20terrorism.pdf))
- 2003, 15 mai, Conseil de l'Europe, Protocole amendant la Convention européenne sur la répression du terrorisme (voir <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprojets.htm>)

Parmi les nombreux règlements, décisions et positions communes récents de l'Union Européenne (UE) (disponible sur <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>) concernant la lutte contre le terrorisme et les mesures connexes figurent :

- 2001, 27 décembre, Règlement du Conseil (2001/2580/EC) concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre des certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Journal Officiel L 344/70, 28 décembre 2001
- 2001, 27 décembre, Décision du Conseil (2001/927/EC) établissant la liste prévue à l'article 2(3) du règlement du Conseil (EC) No. 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre des certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JO L 344/83, 28 décembre 2001 (mise à jour par les Décisions du Conseil Nos. 2002/334/EC du 2 mai 2002, 2002/460/EC du 17 juin 2002, 2002/848/EC du 28 octobre 2002, 2002/974/EC du 12 décembre 2002, 2003/480/EC du 27 juin 2003)
- 2001, 27 décembre, Position commune du Conseil (2001/931/PESC) relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JO L 344/93, 28 décembre 2001 (mise à jour par les Positions communes du Conseil Nos. 2002/340/PESC du 2 mai 2002, 2002/462/PESC du 17 juin 2002, 2002/847/PESC du

28 octobre 2002, 202/976/PESC du 12 décembre 2002, 2003/402/PESC du 5 juin 2003, 2003/482/PESC du 27 juin 2003)
2002, 27 mai, Règlement du Conseil (2002/881/EC) instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama Ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban et abrogeant le Règlement (CE) No. 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation des certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JO L 139/9, amendé 20 fois au 31 juillet 2003
2002, 13 juin, Décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, JO L 164/3, 22 juin 2002
2002, 13 juin, Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, JO L190/1, 18 juillet 2002

Projets :

2002, 7 novembre, Projet de Charte de l'OSCE sur la prévention et la lutte contre le terrorisme