

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

La convention de Genève exclut de la qualité de réfugié les personnes qui, alors même qu'elles craignent avec raison d'être persécutées en cas de retour dans leur pays d'origine, ont commis des actes les rendant indignes de la protection internationale. Il s'agissait dans l'esprit des rédacteurs de la convention¹, d'une part, d'éviter que le droit des réfugiés ne permette aux auteurs de certains crimes graves d'échapper à leur responsabilité pénale, d'autre part, de protéger l'intégrité même du système d'asile, en évitant que la qualité de réfugié ne puisse être reconnue aux persécuteurs à l'origine de l'exil des réfugiés.²

C'est l'objet de la section F de l'article premier de la convention, qui prévoit que cette dernière « *ne ser[a] pas applicabl[e] aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun*

¹ Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et apatrides, Compte rendu analytique de la vingt-quatrième séance, ONU Doc.A/CONF.2/SR.24, 27 novembre 1951

² Notons que la prémisse sur laquelle repose cette exclusion – pas de liberté pour les ennemis de la liberté – n'est plus conforme à l'idée que l'on se fait aujourd'hui des droits de l'homme, lesquels doivent être garantis y compris aux ennemis de la liberté afin, précisément, de ne pas mettre en péril cette liberté. De sorte que l'individu qui se voit exclu de la qualité de réfugié, et donc de la protection qui lui est due à ce titre, pourra néanmoins être protégé au titre du droit international des droits de l'homme, notamment de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants garantie par l'article 3 de la convention EDH (CEDH 15 nov. 1996, n° 22414/93 ; v., dans le même sens, CEDH, gr. ch., 28 févr. 2008, n° 37201/06, *Saadi c/ Italie*) ainsi que par les articles 4 et 19 de la charte des droits fondamentaux de l'Union (5 avr. 2016, aff. C-404/15, *Aranyosi*, pts 86 à 88). V. sur les liens entre droit des réfugiés et droits de l'homme, V. Chetail, « Moving Towards an Integrated Approach of Refugee Law and Human Rights Law », in. C. Costello et al. (dir.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 2002-220.

en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations-Unies »³.

La présente affaire vous conduira à préciser les contours des deux dernières clauses d'exclusion que nous venons de citer, et plus particulièrement leurs conditions d'application dans un contexte de lutte politique armée.

Au préalable, il nous faut vous dire un mot à propos de la trame de la demande d'asile en litige, c'est-à-dire de la situation qui prévaut depuis de nombreuses années dans le Cabinda⁴.

1. Coincé entre les deux Congo, sur la côte atlantique, le Cabinda, surnommé le « Koweït africain » en raison de ses importantes ressources pétrolières⁵, est l'une des dix-huit provinces de l'Angola, mais la seule qui ne partage aucune frontière commune avec le reste du pays. Cette enclave, peuplée d'environ 750 000 habitants, est née du partage colonial entre les puissances européennes au XIXe siècle. Face à l'internationalisation de la question du Congo et afin de disposer d'un titre juridique sur le Cabinda en vue de la conférence de Berlin de 1885, le gouverneur portugais de l'Angola signa des traités de protectorat avec les chefs régnant sur ces territoires. Le Cabinda devint alors une entité à part dans les possessions portugaises sur la côte atlantique, et le resta jusqu'à son intégration à l'Angola en 1956. C'est à cette période que naquit le mouvement séparatiste cabindais. Il se réunit en 1963 autour du Front de libération de l'enclave du Cabinda (FLEC), lequel mena sa lutte d'indépendance de manière autonome par rapport aux organisations de libération angolaises, notamment le MPLA, qui est aujourd'hui encore au pouvoir en Angola. Au début des années 1970, alors que la guerre froide battait son plein, les Etats-Unis soutinrent le Zaïre de Mobutu dans ses velléités de s'approprier l'enclave. L'attrait du pétrole cabindais éveilla également l'intérêt de la France qui, de son côté, encouragea l'émergence d'un nouveau FLEC, le FLEC rouge, au Congo, sous la direction d'un ancien cadre d'une filiale d'Efl-Aquitaine. Mais ces tentatives échouèrent et, en 1974, le MPLA, appuyé par des troupes cubaines, s'empara du Cabinda, qui lui servit de base arrière pour conquérir le pouvoir en Angola. Le 11 novembre 1975, il déclara triomphalement l'indépendance de la République populaire d'Angola, dont le Cabinda fut proclamé « partie intégrante et inaliénable »⁶, abandonnant ainsi ses anciennes promesses de concourir à l'indépendance de l'enclave ou à tout le moins de l'intégrer dans une structure fédérale sur le modèle soviétique de l'époque⁷.

³ Ces stipulations, auxquelles renvoie l'article L. 511-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sont aujourd'hui reprises presque mot pour mot au paragraphe 2 de l'article 12 de la directive 2011/95/UE, dite « qualifications », du 13 décembre 2011.

⁴ v. not. J. Figueira Martin, *Histoire d'une guérilla fantôme. Le(s) Front(s) de libération de l'enclave du Cabinda*, Etudes de l'Ifri, janvier 2017

⁵ Le Cabinda fournit aujourd'hui plus de la moitié de la production pétrolière angolaise, laquelle est à peu près équivalente à la production lybienne.

⁶ Article 3 des accords d'Alvor

Dans les années qui suivirent, le FLEC se scinda en diverses factions. Parmi celles-ci, le FLEC-FAC, pour « Forces Armées Combattantes », dirigé par Tiago Nzita, l'un des fondateurs du FLEC historique, qui était déjà à la tête de la branche pro-française basée à Brazaville dans les années 1960. De nouvelles divisions du FLEC apparurent par la suite, qui tentèrent de poursuivre la lutte armée tout au long des années 1980, notamment en sabotant des installations pétrolières et en kidnappant des travailleurs étrangers expatriés afin d'attirer l'attention de la communauté internationale.

A partir des années 1990, la rébellion cabindaise oscilla entre négociations ratées avec le pouvoir angolais et répression militaire. En 2002, lorsque la guerre civile prit fin en Angola, le MPLA, victorieux, redirigea ses efforts militaires sur l'enclave. Plus de 50 000 soldats angolais furent déployés au Cabinda, alors que les effectifs du FLEC, toutes tendances confondues, sont estimés à environ 2 000. Deux ans plus tard, plusieurs factions du FLEC, dont le FLEC-FAC de Tiago Nzita, ainsi que des organisations de la société civile, notamment l'association Mpalabanda, se regroupèrent au sein du Forum cabindais pour le dialogue afin de négocier avec le gouvernement angolais. Mais ce dernier torpilla l'initiative, en pratiquant une stratégie de négociation séparée avec d'autres mouvements séparatistes et en accentuant la répression sur place. De nombreux cadres du FLEC furent alors contraints à l'exil, le plus souvent en Belgique et en France.

2. C'est le cas de M. B O F.... Né en 1965, il a commencé à militer aux côtés de l'association Mpalabanda au cours des années 1990. Inquiété par les autorités angolaises, au moment où celles-ci décidaient d'interdire l'association et d'emprisonner ses dirigeants, il a rejoint la France en 2006, puis s'est rapproché du FLEC-FAC en exil, pour devenir en 2007 le « directeur de cabinet » de Tiago Nzita. Sa première demande d'asile a été rejetée en 2009 par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). En 2017, il a introduit une demande de réexamen. Un premier entretien d'environ trois heures, en français, s'est tenu à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le 4 mai 2017. Puis un second, de plus de six heures, a eu lieu un an plus tard, le 3 mai 2018.

Par une décision du 11 mars 2019, le directeur général de l'OFPRA, tout en estimant fondées ses craintes de persécution, a opposé à M. O F... la clause du c), qui vise les agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, et lui a refusé l'asile.

L'intéressé s'est donc tourné vers la CNDA. Au cours de l'instruction, l'OFPRA, en défense, a également invoqué la clause du b) relative aux crimes graves de droit commun.

⁷ v. sur ce point, J-M. Mabeko-Tali, « La question de Cabinda : séparatismes éclatés, habiletés luandaises et conflits en Afrique centrale », Lusotopie, 2001, pp. 49-62

Par une décision du 14 octobre 2020, la CNDA a annulé la décision du DG de l'OFPRA et a reconnu à M. O F... la qualité de réfugié.

C'est contre cette décision que l'OFPRA se pourvoit devant vous.

Ses deux principaux moyens critiquent respectivement les appréciations de la Cour sur les clauses du b) et du c) de la section F de l'article premier de la convention de Genève.

3. Pour y répondre, il nous faut au préalable préciser le niveau de responsabilité de M. O F... au sein du FLEC-FAC afin de déterminer s'il peut être regardé comme l'instigateur ou le complice des actes commis au nom de cette organisation et se voir à ce titre appliquer les clauses d'exclusion⁸.

Il ne fait aucun doute que l'intéressé, qui a été un très proche conseiller du président du FLEC-FAC, entre 2007 et 2010, puis de nouveau à partir de 2012, date à laquelle il est également devenu chargé de la communication du mouvement, a exercé des responsabilités majeures au sein de la branche en exil de cette organisation.

Il est en revanche plus difficile d'apprécier le contrôle que les dirigeants en exil, dont M. O F..., sont en mesure d'exercer sur les forces armées restées en Cabinda, qui ont commis les actes reprochés à l'intéressé.

Les militants en diaspora sont principalement chargés des dimensions politique et diplomatique de la lutte, c'est-à-dire qu'ils définissent la stratégie globale, les alliances à nouer avec les autres acteurs cabindais et assument une mission de plaidoyer consistant à sensibiliser la communauté internationale sur la situation prévalant en Cabinda. A ce titre, M. O F... signe de nombreux articles dans la presse angolaise, tient en France plusieurs blogs et a publié, à compte d'auteur, des ouvrages sur le Cabinda.

Il ressort en outre des déclarations devant l'OFPRA de M. O F... que les dirigeants en diaspora sont en mesure de définir à l'attention des forces armées sur place les grandes orientations que doit prendre la lutte, notamment les cibles qui doivent être visées. Reste que, comme l'a indiqué M. O F..., il existe bien deux directions au sein du FLEC-FAC, l'une en exil, l'autre sur le terrain, et ces deux directions disposent d'une relative autonomie. De sorte qu'en pratique, la branche diasporique est bien souvent informée après coup des opérations

⁸ L'article L. 511-6 du CESEDA prévoit en ce sens que les clauses d'exclusion s'appliquent y compris « *aux personnes qui sont les instigatrices ou les complices des crimes ou des agissements [concernés] ou qui y sont personnellement impliquée* ». Avant l'intervention de ces dispositions, vous jugiez déjà que les clauses d'exclusion ont vocation à s'appliquer aux complices des actes qu'elles visent, notamment ceux qui ont exercé des fonctions de direction au sein d'une organisation sans se désolidariser des actes commis en son nom (v. CE, 9 novembre 2005, *M. A...*, n° 254882, A ; CE, 11 avril 2018, *M. X...*, n° 410897, A).

entreprises sur place, à charge pour elle de décider de l'écho médiatique qu'elle souhaite leur donner.

En définitive, au regard du rôle de direction politique de la branche diasporique, nous pensons donc que ce qui a été commis par les forces armées au Cabinda pendant la période considérée doit être en principe attribué à M. O F..., à l'exception, compte tenu de l'autonomie dont bénéficie la branche armée, des actes que la branche en exil n'a pas directement commandités et dont l'intéressé se serait publiquement désolidarisé.

4. Ces précisions étant faites, nous vous proposerons, sur chacune des clauses d'exclusion invoquées par l'OFPRA, un cadrage théorique que nous appliquerons ensuite au cas d'espèce.

4.1. La clause du b), nous vous l'avons dit, visait dans l'esprit des rédacteurs de la convention à exclure de la qualité de réfugié les personnes jugées indignes de la protection qui s'y attache et à éviter que l'octroi de celle-ci permette à des auteurs de certains crimes graves d'échapper à une responsabilité pénale⁹.

4.1.1. En exigeant que le crime soit « *de droit commun* », les auteurs de la convention entendaient protéger les personnes qui auraient commis des crimes dans une visée politique, c'est-à-dire en lien avec les craintes de persécutions qui fondent leur qualité de réfugié. A cet égard, la version anglaise de la convention de Genève, une fois n'est pas coutume, est davantage explicite, qui parle de « *non-political crime* ».

Précisons d'emblée que si le parallèle avec la notion de crime politique en droit de l'extradition est tentant, la notion utilisée par la convention de Genève s'inscrit dans un contexte différent et mérite de faire l'objet d'une interprétation autonome¹⁰. En effet, alors qu'en droit de l'extradition la nature politique du crime conduit à faire exception au devoir général de l'Etat requis de remettre à l'Etat requérant les personnes suspectées ou convaincus d'être des criminels, la relation est inverse en droit des réfugiés, qui pose un devoir général de non refoulement auquel le crime non politique permet d'échapper. Parce qu'il constitue une

⁹ L'exigence que le crime soit « grave » a été ajoutée, lors de la conférence des plénipotentiaires, à la demande du Royaume-Uni afin d'éviter que les personnes « *qui ont commis des délits tels que de menus larcins dans leurs camps, ne se trouvent pas, pour autant, définitivement exclus du bénéfice de la Convention* », ce qui constituerait pour certains Etats « *une échappatoire dont ils pourront profiter pour se décharger de leurs responsabilités à l'égard de tout réfugié qui se trouvera convaincu d'un délit sur leur territoire* » (M. Hoare (R-U), Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et apatrides, Compte rendu analytique de la vingt-quatrième séance, ONU Doc.A/CONF.2/SR.24, 27 novembre 1951).

¹⁰ v. sur ce point, V. Chetail, « Les relations entre le droit de l'extradition et le droit des réfugiés : étude de l'article 1F(b) de la convention de Genève du 28 juillet 1951 », in V. Chetail et C. Laly-Chevalier (dit.), *Asile et extradition. Théorie et pratique de l'exclusion du statut de réfugié*, Bruylant, 2014, pp. 66-91 ; v. également en ce sens, HCR, Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés, 2008, pts. 80 et s.

exception au principe, le crime de droit commun au sens de la convention de Genève appelle donc une interprétation restrictive qui doit tenir dûment compte de l'objet et du but de cet instrument de protection des victimes de la persécution.

Quoi qu'il en soit, vous l'aurez compris, la clause du b) repose sur un présupposé éthique délicat selon lequel l'usage de la violence peut être parfois légitime et, par suite, ne saurait à soi seul justifier l'exclusion de la qualité de réfugié.

Cela ne signifie pas que tout acte accompli dans un but politique échappe pour ce seul motif à la qualification de crime de droit commun.

D'une part, toutes les causes ne se valent pas, de sorte que vous ferez difficilement l'économie d'une appréciation de la légitimité de l'objectif politique poursuivi¹¹. Ce terrain est néanmoins glissant, car il risque de vous conduire à juger de la légitimité d'une cause politique, dans des contextes que vous connaissez mal et selon des critères bien trop subjectifs pour relever de votre office. Il n'en demeure pas moins, comme l'indique d'ailleurs le HCR, qu'« *un but politique qui va à l'encontre des droits fondamentaux de l'homme ne peut pas constituer une raison valable* »¹², et que vous serez nécessairement amenés à faire varier votre appréciation selon que la cause défendue est la défense d'une minorité opprimée ou la purification ethnique d'un pays.

D'autre part, la fin ne justifie pas tous les moyens, et il convient de tenir compte de l'adéquation entre le degré des violences exercées et l'objectif politique poursuivi, aussi noble soit-il. C'est le sens de l'article 12 de la directive « qualifications » de 2011, qui précise que « *les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun* ». Ainsi, la disproportion d'un crime commis dans un but politique a en quelque sorte pour effet de le dépolitiser et d'en faire un crime de droit commun au sens de la clause du b). C'est cette approche que retient le HCR¹³, ainsi que certaines juridictions étrangères, notamment la Cour suprême des Etats-Unis¹⁴, celle du Royaume-Uni¹⁵ ou le Tribunal administratif fédérale d'Allemagne¹⁶.

¹¹ v. déjà en ce sens, CE, 28 février 2001, *S I D...*, n° 195356, inédit, qui juge que, « pour l'application de ces stipulations, et si de tels crimes ont été commis, il y a lieu de tenir compte non seulement de leur gravité, mais aussi des objectifs poursuivis par leurs auteurs, et du degré de légitimité de la violence qu'ils ont mise en œuvre ».

¹² Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, p. 17

¹³ Ibid. p. 16

¹⁴ Supreme Court of the United States, 3 mai 1999, *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415

¹⁵ House of Lords (Judicial Committee), 22 mai 1996, *T v. Secretary of State for the Home Department*, 2 All ER 865

En définitive, et pourriez profiter de cette affaire pour le juger, lorsqu'un crime grave a été commis et qu'il est allégué qu'il l'aurait été dans un but politique (c'est-à-dire dire dans le but de renverser le gouvernement d'un État ou de l'inciter à modifier sa politique), la qualification de crime grave de droit commun ne sera écartée que s'il existe un lien suffisamment étroit et direct entre la gravité du crime et la finalité politique alléguée. Tel ne sera pas le cas lorsque d'autres motifs que politiques – par exemple des considérations de profit – sont prédominants dans le crime commis. Tel ne sera pas non plus le cas lorsque l'acte est hors de proportion avec le but politique invoqué, au regard notamment des moyens utilisés pour atteindre l'objectif politique, de la nature, militaire ou civile, de la cible principalement visée ou encore s'il implique le recours à une violence aveugle ou s'il est commis avec cruauté¹⁷.

4.1.2. Il nous faut maintenant appliquer cette grille de lecture aux faits reprochés par l'OFPPA au FLEC-FAC et donc à M. O F....

4.1.2.1. Indiquons d'emblée que la présentation que fait le pourvoi de certains de ces faits n'est pas conforme aux déclarations de l'intéressé devant l'OFPPA.

L'OFPPA reproche d'abord à l'intéressé d'avoir admis l'assassinat de quatre officiers angolais. Mais sans qu'il soit besoin de qualifier ces actes, il ressort de l'entretien que l'opération en cause a eu lieu en 2012, pendant la période où l'intéressé n'occupait plus ses fonctions de directeur de cabinet car il avait démissionné deux ans plus tôt précisément parce qu'il s'opposait à cette opération.

Est également reproché à l'intéressé d'avoir admis qu'à la date de l'entretien, une prise d'otage était en cours. Mais les choses sont plus compliquées à la lecture de l'entretien. Selon les déclarations de M. O F..., les forces armées du FLEC-FAC ont capturé quatre policiers, dont un policier cabindais, afin de mettre la pression sur le gouvernement angolais. Comme toujours, ce dernier a démenti les faits, afin de ne pas reconnaître l'existence d'une rébellion armée au Cabinda, et a même affirmé que les otages étaient en réalité des rebelles cabindais déguisés. Par la suite, les prisonniers ont craint que le pouvoir angolais, pour éviter d'être contredit, ne cherchent à les éliminer, et le FLEC-FAC a organisé leur fuite en RDC.

M. O F... aurait ensuite admis que depuis quelques années, le FLEC-FAC se débarrassait systématiquement des otages plutôt que de s'en servir de monnaie d'échange. L'intéressé n'a jamais tenu de tels propos. Il a au contraire affirmé qu'hormis le cas que nous venons de mentionner, le FLEC-FAC avait cessé ces pratiques de kidnapping au moins depuis

¹⁶ BundesverwA...gsgericht, 4 septembre 2012, C 13/11

¹⁷ V. en ce sens, concl. P. Mengozzi sur CJUE, Gde. ch., 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B et D.*, aff C-57/09 et C 101/09

qu'il était en responsabilité. En déduire comme le fait l'OFPRA que le FLEC-FAC élimine systématiquement ses prisonniers revient donc à extrapoler à partir des propos de l'intéressé.

L'OFPRA soutient ensuite que M. O F... a reconnu que les attaques perpétrées par le FLEC-FAC avaient engendré des déplacements de populations. Au cours de l'entretien, l'intéressé a en réalité expliqué que les dirigeants en exil du FLEC-FAC recommandaient aux forces sur place de mener leurs embuscades loin des villages afin d'éviter que ces derniers ne subissent les représailles de l'armée angolaise. Il a en effet confirmé que des populations avaient fui vers les grandes villes, mais pour éviter les représailles de l'armée angolaise et non les attaques du FLEC-FAC. De sorte que suivre l'OFPRA sur ce point reviendrait à tenir M. O F... responsable de la répression exercée par le gouvernement angolais à l'encontre des populations civiles cabindaises.

Restent à nos yeux deux séries d'actes qui méritent d'être pris en compte dans l'appréciation que vous serez conduits à porter sur l'application de la clause du b) : d'une part, des actes de sabotage d'installations pétrolières et surtout des embuscades qui ont entraîné la mort de militaires angolais – jusqu'à 200 en 2017 selon les déclarations de l'intéressé –, actes qui ont toujours été démentis par le pouvoir angolais ; d'autre part, et plus particulièrement, l'attaque d'un convoi militaire qui escortait des travailleurs chinois expatriés venus faire des prospections pour extraire de l'or, attaque une fois de plus démentie par le gouvernement angolais, mais qui selon M. O F... a entraîné la mort de deux ressortissants chinois.

4.1.2.2. Faut-il voir dans ces actes, comme le soutient l'OFPRA, des crimes graves de droit commun justifiant d'opposer la clause d'exclusion du b) à M. O F... ?

Ce qui est sûr, c'est que ces agissements ont été accomplis dans un but politique, afin d'obtenir du pouvoir angolais non pas tant l'indépendance du Cabinda, que le FLEC-FAC sait désormais hors de portée, mais une autonomie plus importante que celle dont bénéficient les autres provinces de l'Angola et une meilleure redistribution des ressources de l'enclave au profit de sa population¹⁸.

La question est donc uniquement celle de savoir si les actes en cause présentent un lien direct avec ces objectifs et revêtent un caractère proportionné, conditions pour qu'ils puissent échapper à la qualification de crimes de droit commun au sens de la clause du b).

Tel est bien le cas selon nous.

¹⁸ Les actions consistant à freiner l'exploitation par le gouvernement angolais des ressources de Cabinda répondent également aux difficultés que cette industrie extractive pose à des communautés qui dépendent du produit de la pêche et de l'exploitation familiale de la terre. v. sur ce point, J-M. Mabeko-Tali, « Entre économie rentière et violence politico-militaire. La question cabindaise et le processus de paix angolais », *Politique africaine*, n° 110, 2008, pp. 665-83.

D'abord, la cause défendue par le FLEC-FAC ne nous semble pas pouvoir être regardée comme à ce point illégitime qu'elle aurait pour effet de contaminer toute action exercée en son nom et de permettre d'opposer à son auteur la clause d'exclusion du b). La lutte menée par le FLEC-FAC depuis des décennies vise en effet à défendre les droits des cabindais dans un contexte, reconnu par de nombreux rapports d'organisation de défense des droits de l'homme, où le gouvernement angolais réprime violemment et systématiquement toute forme d'opposition, même les plus pacifiques, en pratiquant la torture et les arrestations arbitraires¹⁹.

Ensuite, il semble que la voie défendue par le FLEC-FAC²⁰ ces dernières années et en particulier par M. O F... soit celle du compromis. Dans ses déclarations publiques comme lors de ses entretiens à l'OFPPA, M. O F... a toujours plaidé pour le dialogue et la négociation avec le pouvoir angolais, estimant que l'option militaire était une impasse pour le mouvement séparatiste au regard de l'asymétrie des forces militaires en présence. C'est d'ailleurs parce qu'il considérait que le FLEC-FAC ne s'engageait pas suffisamment dans cette voie qu'il a démissionné de son poste en 2010, avant que Tiago Nzita ne lui donne apparemment raison et le rappelle en 2012. Il est vrai que M. O F... conditionne l'abandon de la lutte armée à l'entrée effective des autorités angolaises dans les négociations. Mais au regard de l'intransigeance du gouvernement angolais depuis des décennies et de ses efforts pour saper tout processus de négociation, nous peinons à regarder la ligne défendue par l'intéressé comme intrinsèquement disproportionnée au seul motif qu'il ne plaide pas pour une reddition inconditionnelle.

Reste enfin la question du caractère proportionné des actes commis par le FLEC-FAC pendant la période considérée et qui peuvent être reprochés à l'intéressé, c'est-à-dire les embuscades ciblant les militaires angolais et plus particulièrement l'attaque d'un convoi ayant provoqué la mort des deux ressortissants chinois.

Il est acquis que la convention de Genève a vocation à saisir des situations de conflits et à protéger des opposants, y compris lorsqu'ils sont conduits à prendre les armes, à condition, nous l'avons dit, que les moyens qu'ils utilisent ne soient pas disproportionnés.

Ainsi, pour reprendre les termes de la directive « qualifications », « les actions particulièrement cruelles » commises dans un contexte de lutte armée, même si elles ne visent que des militaires, seront regardées comme disproportionnées et donc qualifiées de crimes de droit commun : torture, recours à des enfants soldats, exécution de prisonniers, etc. Une même

¹⁹ v. not. HRW, World Report 2021: Angola. Events of 2020, 2021; Angola. Online country summary, 2021 ; Amnesty International, Angola : Security forces violently disperse pro-independance march, 2019

²⁰ v. I. Amundsen, Cabinda separatism, Chr. Michelsen Institute, 2021, qui indique que ces dernières années, la guérilla sur place tend à perdre en intensité pour laisser place à des formes pacifiques de protestation, lesquelles sont néanmoins systématiquement réprimées par le pouvoir angolais, et que le FLEC-FAC multiplie quant à lui les appels à la négociation, sans succès.

qualification sera systématiquement retenue pour les attaques visant directement la population civile, même si elles s'inscrivent dans une stratégie de lutte politique²¹.

Plus difficile est la question de la qualification des actions entreprises dans un contexte de lutte armée visant des cibles militaires mais ayant également entraîné la mort de civils.

Un regard sur l'histoire force à constater qu'il est rare, si ce n'est impossible, qu'une longue lutte armée, quelle que soit sa légitimité, ne provoque aucune victime civile. De sorte qu'exclure de la qualité de réfugié une personne ayant participé à une lutte armée au seul motif que celle-ci a entraîné des victimes civiles collatérales, quel que soit leur nombre et sans égard pour les circonstances dans lesquelles les crimes ont été commis, reviendrait en pratique à exclure du champ de la convention toute personne ayant participé à une lutte armée. La convention de Genève impose donc à nos yeux non pas de faire sortir de son champ toute action de lutte armée qui, tout en visant des cibles militaires, a entraîné la mort de civils, mais d'apprécier, au regard du nombre de victimes et des circonstances de l'espèce, si les pertes civiles collatérales résultent d'actions disproportionnées.

En l'espèce, s'agissant des embuscades ayant uniquement entraîné la mort de militaires angolais, aucun élément du dossier ne permet de les considérer comme particulièrement cruelles ou en tous cas disproportionnées au point de les qualifier de crimes de droit commun au sens de la convention de Genève.

S'agissant de l'attaque ayant conduit à la mort des deux ressortissants chinois, la circonstance qu'il s'agit de victimes civiles ne saurait, si vous nous avez suivi, suffire pour la qualifier de crime grave de droit commun, dès lors que cette attaque ne les prenait pas directement pour cible mais visait le convoi militaire. Il faut encore apprécier son caractère proportionné, au regard du nombre de victimes et de l'attitude globale du mouvement armé vis-à-vis des pertes civiles collatérales. Or, comme l'affirme M. O F..., qui n'est pas contesté sur ce point par l'OFPRA, les deux ressortissants chinois sont les seules victimes civiles de la guérilla menée par le FLEC-FAC pendant la période considérée, c'est-à-dire sur une période de plus de dix ans²². Il s'agit donc là d'un cas isolé au regard de la stratégie générale du FLEC-FAC, confirmée par l'intéressé lors de l'entretien, d'éviter toute action pouvant

²¹ C'est le sens de la jurisprudence sur les actes de terrorisme, qui relèvent à la fois de la clause du b) et de celle du c) (v. *infra*).

²² Précisons que l'attaque, qui a fait trois morts, contre l'un des bus de l'équipe nationale de football du Togo, le 8 janvier 2010, la veille de la cérémonie d'ouverture de la Coupe d'Afrique des nations (CAN) – organisée par l'Angola –, a été revendiquée par d'autres factions du FLEC (le FLEC-Position Militaire et le FLEC-Lopes). Le FLEC-FAC, pour sa part, a démenti toute implication dans cette attaque. L'OFPRA ne mentionne d'ailleurs pas ces faits dans son pourvoi. v. sur ce point, J. Figueira Martin, *Histoire d'une guérilla fantôme. Le(s) Front(s) de libération de l'enclave du Cabinda*, op. cit., pp. 35 et s.

conduire à la mort de civils. De sorte que cette attaque ne saurait, à nos yeux, être regardée comme disproportionnée au point de lui ôter son caractère politique.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que la Cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en refusant d'opposer à M. O F... la clause d'exclusion du b) du F de l'article premier de la convention de Genève.

4.2. Il est temps désormais d'examiner la situation de l'intéressé sous l'angle de la clause d'exclusion du c) qui, rappelons-le, vise les personnes qui « *se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* ». Précisons que l'OFPRA fait valoir, sur le terrain de cette clause, les mêmes actes que ceux qu'elle reproche à M. O F... au titre de la clause du b).

4.2.1. L'existence de la clause du c) s'explique pour l'essentiel par la genèse de la section F de l'article premier de la convention de Genève. Dans le projet initial soumis par la France au comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, figurait une clause d'exclusion unique faisant référence au paragraphe 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui garantit le droit d'asile et renvoie, outre au crime de droit commun, aux agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies²³. Mais on s'est avisé qu'une telle référence revenait à confondre la question des réfugiés et celle du droit d'asile²⁴, et le texte fut donc modifié pour supprimer tout renvoi à la Déclaration universelle. En contrepartie, mention expresse fut faite des buts et principes de la Charte des Nations Unies. Lors des discussions au sein du Conseil économique et social des Nations Unies, l'existence d'une telle clause fut justifiée, notamment par le délégué français, par la nécessité d'appréhender les personnes occupant des postes gouvernementaux qui, sans pour autant avoir commis un crime contre l'humanité au sens du droit pénal international, ont violé les droits de l'homme par le biais de discriminations²⁵. Lors de la conférence des plénipotentiaires, il est difficile à la lecture des travaux préparatoires de savoir ce que les Etats entendaient viser à travers cette clause. Certains s'y sont d'ailleurs opposé, estimant que la

²³ Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, Rectificatif au texte du projet de Convention soumis par la France, ONU Doc. E/ AC.32/L.3/Corr.1, 18 janvier 1980

²⁴ Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, Rectificatif au texte du projet de Convention soumis par la France, ONU Doc. E/ AC.32/SR.5, 18 janvier 1980

²⁵ Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), Summary Record of the One Hundred and Sixty-sixth Meeting, Genève, ONU Doc. E/AC.7/SR.166, 22 août 1950, p. 8. Etonnamment, le Conseil économique et social supprima la mention, et y substitua à nouveau une référence à l'article 14 de la Déclaration universelle, qui cette fois ouvrait uniquement une faculté pour les Etats parties de s'opposer pour ce motif à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Enfin, lors de la Conférence de plénipotentiaires, la référence à la Déclaration universelle fut de nouveau supprimée, et l'on rétablit la mention des buts et principes des Nations Unies.

clause faisait double emploi avec celle du a) visant les crimes de guerre, les crimes contre la paix et les crimes contre l'humanité²⁶.

On comprend, dans ces conditions, que le HCR ait toujours invité les Etats à interpréter cette clause « de manière restrictive »²⁷ et à ne l'appliquer qu' « avec circonspection »²⁸, « dans des circonstances extrêmes », aux seules « activités mettant en cause le fondement même de la coexistence de la communauté internationale »²⁹.

4.2.2. Pour ce qui vous concerne, vous avez précisé, par votre décision *X...*, publiée au Recueil³⁰, que constituent des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, d'une part, ceux qui sont susceptibles d'affecter la paix, la sécurité internationale et les relations pacifiques entre Etats, d'autre part, les violations graves des droits de l'homme.

Dans la première catégorie, vous avez³¹, tout comme la CJUE³², inclus les actes de terrorisme international, pour la simple raison que Conseil de sécurité des Nations unies a indiqué dans ses résolutions 1373 (28 septembre 2001) et 1377 (12 novembre 2001) que de tels actes sont, « *d'une manière générale et indépendamment de la participation d'un État, contraires aux buts et aux principes des Nations unie* »³³.

La seconde catégorie, celle des violations graves des droits de l'homme, n'est pas évoquée aux articles 1^{er} et 2 de la charte des Nations Unies relatifs aux buts et principes de l'organisation (qui sont l'élimination de la guerre, le maintien de la coopération pacifique au plan international, le respect de l'égalité souveraine et le règlement pacifique des différends). Cette catégorie s'inspire en réalité directement de la position du HCR³⁴, qui inclut dans le c) les « *violations graves et soutenues des droits de l'homme* » commises par des « *personnes ayant participé à l'exercice du pouvoir dans leur Etat ou dans des entités quasi-étatiques* »³⁵.

Votre jurisprudence s'en tient globalement à cette approche et, actes de terrorisme international mis à part, vous n'avez pour l'essentiel été conduits à valider le recours à la clause du c) qu'en présence de violations graves et répétées des droits de l'homme commises

²⁶ Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et apatrides, Compte rendu analytique de la vingt-quatrième séance, ONU Doc.A/CONF.2/SR.24, 27 novembre 1951

²⁷ Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion, préc., p. 19

²⁸ Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale, 2019, p. 39

²⁹ Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion, préc., p. 19

³⁰ CE, 11 avril 2018, n° 410897, A

³¹ CE, 11 avril 2018, *M. K...*, n° 402242, B

³² CJUE, Gde. ch., 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B et D.*, aff C-57/09 et C 101/09

³³ Ibid.

³⁴ v. sur ce point les conclusions d'Aurélien Bretonneau sur votre décision *M. X...* du 11 avril 2018, op. cit.

³⁵ HCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion, préc., p. 19

par des acteurs étatiques ou paraétatiques. Vous l'avez fait s'agissant notamment des agissements de l'ancien président de Haïti, qui « *avait couvert de son autorité les graves violations des droits de l'homme commises en Haïti pendant la période où il exerçait les fonctions de président de la République* »³⁶, des actes d'un ancien responsable de la division spéciale présidentielle du Zaïre, qui avait couvert les violations graves et répétées des droits de l'homme commises par ce service de sécurité du Maréchal Mobutu³⁷ ou encore des actes commis par un ancien chef de la rébellion armée opposée au régime de Laurent Gbagbo et occupant la partie nord de la Côte-d'Ivoire, où avaient été perpétrés des viols, des arrestations ethniques et des actes d'extorsion³⁸.

Nous n'avons connaissance que d'une seule décision par laquelle vous avez endossé le recours à la clause du c) en présence d'actes commis par une personne sans responsabilités étatiques et ne relevant pas du terrorisme international - en l'occurrence, la séquestration et la torture par un rebelle tchétchène d'un fonctionnaire français du HCR³⁹. Mais il n'est pas exclu, c'est en tous cas ce qui ressort des conclusions d'Edouard Crépey sur cette décision, que vous ayez été sensibles à la circonstance que les faits en cause, en visant le HCR, visaient l'action même des Nations-Unies⁴⁰.

Votre jurisprudence indique en outre que la majorité des hypothèses que vous rattachez à la clause du c) sont également susceptibles d'être saisies sous le prisme du b). Il en va ainsi par exemple des actes terroristes ayant une ampleur internationale en termes de gravité, d'impact international et d'implications pour la paix et la sécurité internationales, qui constituent également des crimes graves de droit commun dans la mesure où l'extrême violence qu'ils impliquent les rend nécessairement disproportionnés⁴¹. Il en va de même, dans l'affaire dont il a été question tout à l'heure, des actes de séquestration et de torture du fonctionnaire du HCR, que vous avez rattachés à la fois à la clause du c) et à celle du b)⁴².

Ainsi, il ressort de votre jurisprudence que, mis à part les actes de terrorisme international, la seule hypothèse susceptible de relever de la clause du c) sans entrer dans celles du b) ou du a) est celle d'actes de personnes agissant au nom d'un Etat qui constituent

³⁶ CE, 31 juillet 1992, Duvalier, n° 81963, B

³⁷ CE, 24 octobre 2001, *W-D...*, n° 211309, A

³⁸ CE, 21 octobre 2011, *S...*, n° 336576, B

³⁹ CE, 7 juin 2017, *Ofpra*, n° 396261, B

⁴⁰ Comme le relevait Edouard Crépey, « *il n'y a pas grand effort à faire pour ranger dans [la clause du c)] des faits entrant dans les prévisions de la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée [par l'Assemblée générale des Nations Unis] le 14 décembre 1973 (...), qui combat notamment les enlèvements (article 2, §1-a) d'agents des organisations intergouvernementales (article 1, § 1-b) tels que le HCR* ».

⁴¹ CE, 11 avril 2018, *M. K...*, n° 402242, B

⁴² CE, 7 juin 2017, *Ofpra*, n° 396261, op. cit.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des persécutions susceptibles de provoquer l'exil de leurs victimes, sans pouvoir nécessairement être qualifiés de crimes contre l'humanité au sens du droit pénal international. Et encore faut-il concéder sur ce point que l'espace est pour le moins étroit depuis l'entrée en vigueur en 2002 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale dont l'article 7 donne une définition extensive des crimes contre l'humanité⁴³.

4.2.3. En dehors de cette hypothèse et de celle des actes de terrorisme, nous sommes très réticents à faire jouer la clause du c) de manière autonome, surtout pour saisir des crimes commis dans un but politique.

D'une part, nous vous l'avons dit, les agissements visés par le c) doivent en principe revêtir une dimension internationale. Or si une telle condition est à nos yeux toujours satisfaite face à des violations graves et systématiques des droits de l'homme commises par les autorités d'un Etat ou par des personnes agissant sans que l'Etat y fasse obstacle, car de tels agissements préoccupent nécessairement la communauté internationale, nous pensons qu'il n'en va pas nécessairement de même en présence d'actes isolés commis par des individus ne participant pas à un pouvoir étatique⁴⁴. Relevons d'ailleurs que, s'agissant des actes de terrorisme, vous exigez⁴⁵, tout comme la CJUE⁴⁶, qu'ils revêtent une dimension internationale pour pouvoir être saisis par la clause du c).

D'autre part, il serait pour le moins paradoxal que la clause du c), qui ne doit être maniée qu'avec circonspection compte tenu de l'incertitude de ses contours, serve en quelque sorte de clause balais permettant de saisir des agissements qui n'ont pas passé le test des autres clauses d'exclusion⁴⁷. Surtout, faire usage de la clause du c) pour saisir des crimes graves commis dans un but politique par des acteurs non-étatiques conduirait à nos yeux à vider de sa portée la clause du b). En effet, lorsque la violation grave des droits de l'homme a été commise pour des motifs politiques par un individu n'agissant pas au nom d'un Etat, la clause du b) ne permet pas en principe de l'exclure du champ de la convention, sauf à ce que cette violation s'avère disproportionnée. Or, la CJUE juge que « *l'exclusion du statut de réfugié [sur le fondement de la clause du c)] n'est pas subordonnée à un examen de proportionnalité au regard du cas d'espèce* »⁴⁸. De sorte que le test de proportionnalité

⁴³ L'article vise notamment les « persécution[s] de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste (...), ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ».

⁴⁴ v. déjà en ce sens, L. Domingo, concl. sur CE, 14 octobre 2020, *OFPRA*, n° 428361, C

⁴⁵ CE, 11 avril 2018, *M. K...*, préc.

⁴⁶ CJUE, Gde. ch., 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B et D.*, aff. C-57/09 et C 101/09

⁴⁷ v. en ce sens, A. Zimmermann et P. Wenhloz, "Article 1 F", in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Oxford University Press, 2011, pp. 603 et s.

⁴⁸ CJUE, Gde. ch., 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B et D.*, préc. ; v. dans le même sens, Note

qu'appelle la clause du b) serait privé d'utilité si la clause du c) devait être activée à l'encontre d'une personne au seul motif qu'elle a commis un crime, donc une violation grave des droits de l'homme, et alors même que cet acte a été commis dans un but politique et ne s'avère pas disproportionné.

4.2.4. Pour toutes ces raisons, nous pensons que la CNDA n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en refusant d'opposer à M. O F... la clause du c).

D'une part, dès lors que les actes en question peuvent à nos yeux être qualifiés de crimes politiques graves et donc échapper à la catégorie des crimes de droit commun, nous sommes opposés à la solution qui consisterait à les saisir via la clause du c), privant ainsi d'utilité l'examen de proportionnalité que nous avons mené.

D'autre part, et en tout état de cause, ces actes ne correspondent pas selon nous à ceux visés par la clause c) : ils ne constituent pas des « actes terroristes ayant une ampleur internationale en termes de gravité, d'impact international et d'implications pour la paix et la sécurité internationales » ; ils ne constituent pas davantage des violations graves des droits de l'homme au sens de votre jurisprudence *M. X...*, dès lors qu'ils ont été commis par des individus sans responsabilité étatique et qu'ils ne revêtent pas à nos yeux la dimension internationale que requiert la clause du c), car il est difficile de soutenir que le mouvement séparatiste cabindais, et les actions du FLEC-FAC en particulier, sont aujourd'hui susceptibles d'affecter la paix et la sécurité internationales.

C'est ce qu'a nous semble-t-il entendu juger la CNDA même si, comme le lui reproche à juste titre l'OFPPA, elle s'est ensuite un peu égarée en ajoutant de longs développements expliquant de manière contestable que l'intéressé n'avait qu'un rôle subalterne au sein du FLEC-FAC.

5. Si vous nous suivez, vous écarterez les deux autres moyens, de légalité externe, soulevés par l'OFPPA.

D'une part, l'office reproche à la Cour de ne pas avoir tenu une nouvelle audience à la suite d'un supplément d'instruction qu'elle avait ordonné sur le fondement de l'article R. 733-29 du CESEDA. Mais vous avez jugé que la tenue d'une nouvelle audience ne constitue, dans cette hypothèse, qu'une faculté offerte au président de la formation de jugement s'il estime nécessaire que les parties puissent présenter des observations orales sur les éléments recueillis dans le cadre du supplément d'instruction⁴⁹.

d'information sur l'application des clauses d'exclusion, préc., p. 31

⁴⁹ CE, 5 février 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ M. T H...*, n° 431131, B

D'autre part, la Cour aurait insuffisamment motivé sa décision faute d'avoir répondu au moyen soulevé par l'OFPPRA en défense tiré des contradictions du récit du requérant. Mais la Cour n'avait pas à s'expliquer sur les raisons pour lesquelles elle a accordé foi aux propos tenus par le requérant à l'audience.

PCMNC au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.