



Manuel Asile et retour

Article D1.3 Le caractère ciblé des mesures de persécution

Synthèse

Sont des réfugiés les personnes *exposées* (allemand : *ausgesetzt* ; italien : *esposte*) à de sérieux préjudices pour les raisons citées à [l'art. 3 LAsi](#), ou craignant à juste titre de l'être. [L'art. 3 LAsi](#) utilise le terme *exposé*, mais ne dit rien du **caractère ciblé ou de la finalité** des préjudices subis. Tant la doctrine que la jurisprudence admettent cependant qu'il ne saurait y avoir de persécution pour un motif politique ou similaire si l'État atteint le requérant par le simple fait du hasard¹. Ainsi, l'exigence du caractère ciblé est étroitement liée à l'existence d'un motif de persécution pertinent en matière d'asile².

Des préjudices ciblés résultent généralement d'une **persécution dite individuelle**. Tel est le cas lorsqu'une personne qui se caractérise par certains traits ou qualités est personnellement visée dans sa sphère privée par des actes de persécution tangibles. Il peut cependant aussi arriver que de tels actes visent de manière ciblée, fréquente et durable une population qui se distingue du reste de la collectivité par des traits caractéristiques, si bien que tout individu appartenant à ce groupe est très probablement aussi en danger. Cette manifestation particulière du caractère ciblé d'une persécution est qualifiée de **persécution collective**.

Il peut également y avoir persécution ciblée lorsque des proches de personnes persécutées sont exposés à de sérieux préjudices visant à faire pression sur ces dernières ou sur leur famille. Si la persécution exercée à l'encontre d'une personne ainsi visée en substitution de la cible réelle des persécutions remplit les critères énoncés à [l'art. 3 LAsi](#), on parle alors de **persécution réfléchie**.

Il convient de distinguer la persécution ciblée des préjudices non pertinents en matière d'asile résultant d'effets collatéraux liés à des **situations générales**, par exemple lorsqu'une population est touchée de manière indistincte et non ciblée en situation de guerre ou de violence généralisée. De même, ne sont pas considérés comme étant ciblés les préjudices qui relèvent de **conditions de vie** économiques et sociales d'ordre général, étant donné qu'ils touchent sans discernement plusieurs groupes de population.

¹ Kälin, 1990, p. 75.

² Dans l'arrêt [E-5541/2016](#) du 23 novembre 2016, le Tribunal administratif fédéral (TAF) développe en détail l'exigence du caractère ciblé de la persécution pertinente en matière d'asile et ne reconnaît pas l'existence d'un tel caractère pour la situation de guerre d'Alep, en Syrie, alléguée dans le cas d'espèce (consid. 4.1).



Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Chapitre 1 Bases légales | 3 |
| Chapitre 2 Caractère ciblé de la persécution | 4 |
| 2.1 Persécution individuelle | 4 |
| 2.2 Persécution collective | 5 |
| 2.3 Persécution réfléchie et effet-réflexe | 7 |
| 2.4 Caractère ciblé de la persécution en situation de guerre, de guerre civile ou de troubles | 8 |
| 2.5 Conditions de vie économiques et sociales | 9 |
| Chapitre 3 Références et lectures complémentaires | 10 |



Chapitre 1 Bases légales

Ni la loi sur l'asile, ni la convention relative au statut des réfugiés n'indiquent explicitement que le caractère ciblé des préjudices constitue une condition à la reconnaissance de la qualité de réfugié. L'exigence du caractère ciblé des préjudices découle cependant de la condition de l'existence d'un motif de persécution, telle qu'elle figure explicitement dans la notion de réfugié (cf. [D4 La motivation de la persécution](#)), au sens de la loi sur l'asile. Une persécution pour un mobile politique ou similaire vise généralement une personne ou une collectivité présentant des caractéristiques qui les distinguent du reste de la population.

[Loi du 26 juin 1998 sur l'asile](#) (LAsi) ; RS 142.31

Art. 3, 44, al. 2, et 51

[Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés](#) ; RS 0.142.30

Art. 1, section A

[Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) (CEDH) ; RS 0.101

Art. 3



Chapitre 2 Caractère ciblé de la persécution

2.1 Persécution individuelle

Une persécution est ciblée lorsque l'État ou un tiers persécuteur potentiel veut atteindre une personne déterminée et que, pour ce motif, il intervient de manière concrète dans sa sphère privée protégée ou menace de le faire. Dans ce cas, il s'agit d'une persécution individuelle ou d'un « singling out »³. Par contre, les préjudices résultant de la situation générale prévalant dans un pays et qui touchent (ou peuvent toucher) tout le monde ne sont pas considérés comme des persécutions, du fait de l'absence de caractère ciblé. De même, ne saurait être reconnu comme réfugié le requérant faisant uniquement valoir qu'il vient d'un pays où sont exercées des persécutions, sans être personnellement touché.

Le caractère ciblé ou la finalité de la persécution ne signifient toutefois pas que le persécuteur doive connaître sa victime de manière précise. Il suffit que la victime appartienne au groupe contre lequel le persécuteur veut agir, et qu'en outre, l'effet de la persécution se manifeste à son encontre⁴. On peut citer, à titre d'exemple, l'arrestation de tous les participants à une manifestation ou de tous les hommes adultes d'un village, l'interrogatoire de membres de la famille d'un criminel en fuite présents par hasard ou encore la prise en otage d'un passant sur trois. Il s'agit là de groupes de personnes qui se distinguent par certains traits caractéristiques et ne se fondent pas dans l'ensemble de la population. Dans de tels cas, l'exigence du caractère ciblé ou de la finalité est satisfaite⁵.

Le caractère ciblé des préjudices ne constitue pas en soi un motif suffisant pour conclure à une persécution déterminante pour l'octroi de l'asile. Par exemple, si une arrestation lors d'une razzia ou à la suite d'une manifestation est effectivement ciblée, elle n'est que rarement déterminante en matière d'asile. En effet, il se peut que la privation de liberté repose sur des motifs autres que politiques (protection de l'ordre public), ou encore que la durée de l'atteinte ait été trop courte ou son intensité trop faible⁶.

Ne sont par contre pas considérés comme des persécutions les préjudices résultant de la situation générale qui prévaut dans un pays s'ils touchent chaque personne dans une même mesure, comme les répercussions générales de troubles ou d'actes guerriers sur une population civile non concernée ou les conséquences générales de conditions de vie économiques ou sociales.

Les vexations et les restrictions générales sont, selon les circonstances, susceptibles d'engendrer une pression psychique insupportable. C'est par exemple le cas lorsqu'un régime totalitaire écrase un peuple entier. Les préjudices infligés dans ce cas ne sont ciblés – et ne

³ Cf. arrêt du TAF [E-5541/2016](#) du 23 novembre 2016, consid. 4.1; en anglais: to single out = to choose one person from a group for special attention, e.g. punishment (Macmillan Dictionary, <https://www.macmillandictionary.com>).

⁴ Kälin, 1990, p. 75 ss.

⁵ Werenfels, 1987, p. 202.

⁶ L'arrêt [E-1489/2007](#) du TAF explique ce point plus en détail en relation avec un contrôle de routine en Turquie ; cf. aussi : [D1.5 Les effets de la persécution](#).



sont à distinguer des préjudices fortuits – que s'ils dépassent ce que les habitants du pays doivent accepter bon gré mal gré en raison du système en place. On parle alors de « victime spéciale ». En revanche, si de larges pans de la population d'un pays subissent des atteintes aux droits de l'homme de manière suffisamment intense et systématique, le concept de « victime spéciale » est trop restrictif, dans la mesure où un grand nombre de personnes appartenant à un ou plusieurs groupes sont alors susceptibles de subir des persécutions. Dans ce cas, il est question de persécution collective.

2.2 Persécution collective

Si la persécution vise un groupe de personnes qui se distinguent du reste de la collectivité par certaines caractéristiques communes, telles que l'appartenance ethnique ou religieuse, elle peut être qualifiée de persécution collective. Selon la pratique de la Suisse, la simple appartenance à un groupe faisant l'objet de mesures de persécutions ne suffit pas à fonder la qualité de réfugié.

Il faut que la persécution alléguée, en raison de l'appartenance à un groupe donné, remplisse les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié énoncés à l'[art. 3 LAsi](#), lesquels doivent tous être remplis (cf. [D1.1 Les éléments de la notion de réfugié](#)) :

- Comme pour la persécution individuelle, il convient d'examiner si les actes de persécution visent le groupe **de manière ciblée** et s'ils sont motivés par l'un des **motifs** énumérés à l'[art. 3, al. 1, LAsi](#) (cf. [D1.4 La motivation de la persécution](#)).
- Pour être qualifiées de persécution collective, les mesures de persécution visant un groupe doivent par ailleurs atteindre un degré d'intensité suffisant pour satisfaire à la définition de **sérieux préjudices** selon l'[art. 3 LAsi](#) (cf. [D15 Les effets de la persécution](#)). Les préjudices encourus doivent dépasser ce que d'autres groupes doivent subir et, de surcroît, survenir à une certaine fréquence.
- Enfin, deux autres conditions posées à la reconnaissance d'une persécution collective sont l'**actualité** de la persécution et l'**absence de possibilité de fuite interne** (cf. [D1.6 L'actualité de la persécution](#), [D1.2 L'auteur de la persécution](#) et [D1.7 L'alternative de fuite interne](#)).

Si de tels actes de persécution déterminants au sens du droit de l'asile visent tous les membres d'une collectivité et présentent une certaine intensité en termes de fréquence et de durée, on peut estimer que chaque individu peut craindre de manière objective et fondée qu'il a de fortes chances d'être persécuté dans un avenir proche⁷. Il est donc nécessaire que les préjudices ne reposent pas uniquement sur un ou plusieurs actes isolés, mais qu'ils visent au contraire tous les membres du groupe se trouvant sur le territoire ciblé pendant la période de persécution. La seule éventualité d'une persécution ne suffit pas et le danger doit être réel pour chaque

⁷ Cf. [ATAF 2011/16](#), consid. 5, [JICRA 1995/1](#).



membre du groupe, notamment parce que la fuite vers un territoire ou un secteur nettement moins dangereux ou exempt de persécutions n'est pas possible⁸.

En référence à la situation qui régnait au moment du jugement, le caractère collectif de la persécution a été admis pour la communauté de croyance yézidi en Turquie ([JICRA 1995/1](#)), la population musulmane de Srebrenica ([JICRA 1997/14](#)), les Tutsis au Rwanda ([JICRA 1998/16](#)) et les Bahaïs d'Iran (arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF) [D-3357/2006](#) du 9 juillet 2009, consid. 7.3.2.2). A également été qualifiée de persécution collective l'opération extrêmement brutale dirigée par l'organisation dite « État islamique (EI) » contre des yézidis, dans la province de Ninawa, en raison de leur appartenance religieuse (arrêt du TAF [D-4600/2014](#) du 29 novembre 2016, consid. 6.4.2)⁹. Il s'agit là des seules « situations qui, en Suisse, ont été reconnues comme relevant de la persécution collective »¹⁰.

Il n'est pas toujours possible de déterminer avec précision si une persécution dirigée contre un ou plusieurs individus vise aussi un groupe entier. Pour pouvoir déduire de la persécution de certaines personnes que d'autres sont également en danger, il faut que les motifs du persécuteur soient reconnaissables. Par exemple, si un État se défend contre un mouvement d'indépendance qui recrute ses membres parmi un groupe de population d'une même religion, la persécution des membres de ce mouvement n'est pas identique à la persécution de ce groupe de population pour des motifs religieux. On peut citer l'exemple des Alévis, en Turquie, dont les membres peuvent appartenir à la communauté kurde ou turque, alors que cette dernière n'est pas associée de manière générale au mouvement d'indépendance kurde.

Plus il existe d'indices que l'État ou un tiers persécuteur a agi sciemment contre un groupe donné¹¹, plus la présomption que chaque membre du groupe court un danger est forte ; et par conséquent, plus il convient de baisser le seuil de reconnaissance de la crainte fondée de persécution. Dans certains cas, il peut même suffire, pour démontrer sa qualité de réfugié, de rendre vraisemblable son appartenance à un groupe déterminé. Le requérant d'asile serait alors exceptionnellement exempté de l'obligation d'apporter, au cours de la procédure d'asile, la preuve de l'existence d'une persécution individuelle dirigée de manière ciblée contre lui. Les conditions posées à la reconnaissance d'une persécution collective n'en sont pas moins très

⁸ Kay Hailbronner, 2008, ch. 675.

⁹ Dans son [ATAF 2011/16](#), le TAF n'a en revanche pas reconnu l'existence d'une persécution collective pour les Yézidis en Irak, car les actes de persécution ne visaient que quelques personnes. La persécution collective n'a pas non plus été reconnue pour les chrétiens en Irak (ATAF [D-649/2012](#) du 26 mars 2013). La Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) avait statué dans le même sens par le passé sur le cas des Tibétains en Chine ([JICRA 2006/1](#), décision ensuite confirmée dans l'arrêt du TAF [E-6706/2008](#) du 31 mai 2009) ou des Kurdes en Turquie ([JICRA 1993/37](#)), en écartant l'existence d'une persécution collective. Selon le TAF, il en va de même pour les ethnies non arabes dans le Darfour soudanais (arrêt [E-1979/2008](#) du 31 mai 2013). La seconde instance est parvenue à la même conclusion en ce qui concerne le groupe des Hazaras au Pakistan ([ATAF 2014/32](#)).

¹⁰ Nula Frei, 2018, p. 237, note de bas de page n° 816.

¹¹ P. ex., lorsqu'un nombre relativement important de personnes d'un même groupe sont exposées à une persécution justifiant la qualité de réfugié. En Allemagne, la jurisprudence part du principe que la persécution est suffisamment intense dès lors qu'un dixième du groupe touché est victime de persécution (cf. Tribunal administratif de Karlsruhe, arrêt A 10 K 3473/09 du 9 juin 2010).



élevées : les attaques contre le collectif visé doivent être si fréquentes que chacun de ses membres ait des craintes fondées d'en être victime¹².

2.3 Persécution réfléchie et effet-réflexe

On parle de persécution réfléchie lorsque des tiers, par exemple des proches d'une personne poursuivie, que le persécuteur ne peut appréhender, sont exposés à des représailles. Il s'agit alors là d'une persécution ciblée puisque l'intention du persécuteur, qui est d'exercer une pression sur la personne initialement persécutée, subsiste à travers la persécution d'une autre, faisant office de substitut, telle l'épouse arrêtée à la place de son mari entré dans la clandestinité ou l'arrestation des membres de la famille d'un activiste politique recherché¹³.

La personne qui, à la suite d'un événement quelconque, est atteinte personnellement « par hasard et par effet-réflexe » et subit de ce fait un préjudice ne sera pas considérée comme persécutée, du fait de l'absence de caractère ciblé. Cet effet-réflexe cause un dommage indirect à la personne concernée et n'entraîne dès lors pas la reconnaissance de la qualité de réfugié. Pour illustrer cette situation, on peut citer comme exemples la perte de son poste par un employé à la suite de l'expropriation de son employeur ou la perte des moyens d'existence d'une famille suite à l'arrestation du chef de famille. Dans ces cas, comme les personnes indirectement touchées (l'employé et la famille) ne font pas partie du groupe visé par le persécuteur – à la différence des victimes de persécutions réfléchies –, on ne peut conclure à l'existence ni d'une persécution ciblée ni d'un motif de persécution.

Cette différence entre la persécution réfléchie et l'effet-réflexe s'estompe toutefois lorsque le persécuteur, non seulement s'accommode des effets indirects de la persécution sur des tiers, mais compte même avec ces effets. Il y a alors caractère ciblé de la persécution. Le motif de la persécution peut alors également être déterminant pour l'octroi de l'asile. En effet, l'État, tout en poursuivant son but principal – à savoir, persécuter la personne vraiment concernée –, veut atteindre indirectement des tiers qui dépendent de la personne principale.

Dans le cas d'un effet-réflexe, les proches ne peuvent se prévaloir de la qualité de réfugié, à moins de pouvoir invoquer des motifs propres qui sont déterminants en matière d'asile. Ainsi, une mère (et ses enfants) dont le mari (respectivement le père) a été tué peuvent, le cas échéant, ne pas se voir accorder l'asile en l'absence de motifs propres qui soient déterminants pour l'octroi de l'asile. En revanche, une épouse dont le mari a obtenu l'asile en Suisse en raison d'une crainte fondée de persécution future peut, en vertu de l'art. 51 LAsi, se voir reconnaître la qualité de réfugié à titre dérivé (cf. [F3 L'asile accordé aux familles](#)).

¹² Caroni/Meyer/Ott, 2011, p. 245.

¹³ Cf. arrêt [E-2813/2012](#) du TAF du 12 juillet 2012, arrêt [E-6132/2010](#) du TAF du 12 juillet 2012, [JICRA 2005/21](#).



2.4 Caractère ciblé de la persécution en situation de guerre, de guerre civile ou de troubles

La guerre, la guerre civile et les troubles ne constituent pas des motifs d'asile en soi. Le droit d'asile sert à protéger les personnes persécutées de manière ciblée et non les victimes de guerres, de guerres civiles, de révolutions ou d'autres troubles. L'impossibilité de préserver ses conditions d'existence n'est le plus souvent pas imputable à une persécution ciblée. L'anéantissement des ressources vitales, la famine ou encore la mort violente de proches dans le cadre d'un conflit armé touchent toute la population de la même manière. Si une personne est touchée directement par de tels actes de violence, il s'agit souvent d'un préjudice fortuit et non d'une persécution ciblée.

Les exemples ci-dessous permettent d'illustrer à quel point il est difficile de distinguer les persécutions ciblées des retombées fortuites :

- Lorsqu'un État persécute des personnes qui luttent activement contre lui, par exemple des révolutionnaires ou des membres de mouvements clandestins, il s'agit toujours d'une persécution ciblée. Le caractère illégitime et par conséquent déterminant en matière d'asile d'une telle persécution étatique doit être clarifié à la lumière de la situation qui prévaut dans le pays concerné (cf. [D1.2 L'auteur de la persécution](#)). De même, visent une cible précise les exactions commises par des acteurs non gouvernementaux (tiers) impliqués dans une guerre civile et qui sont dirigées contre des civils qu'on veut punir, par exemple au prétexte de leur collaboration avec l'État.
- Lorsqu'un État étend la lutte en prenant des mesures militaires et policières à large échelle dirigées contre certains pans de la population civile qui, par exemple, soutiennent des insurgés, ces mesures peuvent toucher un grand groupe. Le caractère ciblé de la persécution est néanmoins donné, puisque l'État soupçonne le groupe de mener des activités de soutien du fait, par exemple, de sa présence dans la zone de conflit ou sur la base de critères ethniques, religieux ou politiques.
- Lorsque des membres de la population civile non impliquée subissent des préjudices lors de combats, ils sont le plus souvent exclusivement touchés par effet-réflexe ; les attaques n'étant pas dirigées contre eux, elles sont dépourvues du caractère ciblé.

Mais le fait que des mesures de persécution puissent être considérées comme ciblées, au regard des critères énoncés ci-dessus, ne signifie pas encore qu'elles soient automatiquement pertinentes au regard du droit de l'asile. En fait, elles ne le sont que si les autres conditions visées à l'[art. 3 LAsi](#) sont également remplies (cf. [D1.1 Les éléments de la notion de réfugié](#)).

Si la qualité de réfugié n'est pas reconnue, on veillera à examiner tout particulièrement la licéité ([art. 3, CEDH](#)) et le caractère raisonnablement exigible ([art. 44 LAsi](#)) de l'exécution du renvoi (cf. [E3 Le renvoi, l'exécution du renvoi et l'octroi de l'admission provisoire](#))¹⁴.

¹⁴ À titre d'exemple, on peut citer la situation qui prévaut actuellement dans les provinces turques de Hakkari et de Sirnak, où le TAF a statué qu'il n'était pas exigible de renvoyer des requérants déboutés, compte tenu des hostilités en cours ([ATAF 2013/2](#)).



2.5 Conditions de vie économiques et sociales

De nombreux requérants d'asile viennent en Suisse en raison des mauvaises conditions économiques et sociales qui règnent dans leur pays d'origine ou de provenance. Les causes de ces difficultés sont multiples : chômage, endettement, climat défavorable, catastrophes naturelles fréquentes, encadrement médical insuffisant, manque d'établissements scolaires ou mauvaise qualité des écoles, système social inadapté, corruption, etc. Même si nombre de ces difficultés résultent d'une mauvaise gestion économique et de l'enrichissement personnel des membres de l'appareil étatique et, le cas échéant, peuvent même être le fruit d'une volonté politique, tant qu'elles frappent, dans une même mesure, l'ensemble de la population locale, elles ne constituent pas des motifs de persécution ciblée et ne justifient donc pas l'octroi de l'asile.

Toutefois, la misère économique ou sociale peut s'avérer pertinentes au regard du droit de l'asile lorsqu'elle résulte d'atteintes délibérées contre des personnes ou des groupes considérés culturellement comme gênants dans leur pays d'origine ou de provenance. Comme exemples d'un tel cas de figure, on peut citer le rationnement des denrées alimentaires imposé à certains groupes ethniques, l'expropriation d'opposants politiques, la destruction ciblée des moyens d'existence ou un refus de l'accès à la scolarité publique fondé sur des critères confessionnels, ou pour d'autres raisons de même nature. Cependant, faute d'intensité suffisante, de telles atteintes ne seront pas systématiquement déterminantes en matière d'asile (cf. [D1.5 Les effets de la persécution](#))¹⁵.

Au sens propre du terme, la persécution est en outre toujours ciblée. Il s'agit d'un acte de maltraitance commis par l'être humain (persécuteur) contre ses victimes (personnes persécutées). En cas de catastrophe naturelle ou de changement climatique, cet élément est complètement absent : « les catastrophes naturelles, (supposées) indépendantes de toute volonté humaine, ne rentrent pas dans la définition de la persécution appliquée aux réfugiés »¹⁶.

¹⁵ À titre d'exemple, on peut mentionner la situation des Biharis, au Bangladesh, pour lesquels un arrêt du TAF ([ATAF 2010/8](#)) ne parle pas de sérieux préjudices ciblés en dépit des mauvaises conditions de vie sociales auxquels ils sont confrontés.

¹⁶ Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) : « Il n'existe pas de réfugiés climatiques » : <https://www.osar.ch/des-faits-plutot-que-des-mythes/articles-2018/il-ny-a-pas-de-refugie-e-s-climatiques.html>, consulté le 26 juillet 2018 ; à ce propos, cf. <https://www.nzz.ch/international/klimafluechtlinge-warum-das-voelkerrecht-sie-nicht-schuetzt-ld.1327125> (en allemand), consulté le 26 juillet 2018.



Chapitre 3 Références et lectures complémentaires

Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 1992 : [Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié](#).

Caroni, Martina / Meyer, Tobias D. / Ott, Lisa, 2011 : *Migrationsrecht*. 2^e édition. Berne. p. 241-245.

Frei, Nula, 2018: *Menschenhandel und Asyl*, Schriften zum Migrationsrecht 27, Baden-Baden.

Hailbronner, Kay 2008: *Asyl- und Ausländerrecht*, Studienreihe Rechtswissenschaften, 2. Auflage, Stuttgart.

Kälin, Walter, 1990 : *Grundriss des Asylverfahrens*. Bâle et Francfort-sur-le-Main.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (éd.), 2011 : *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*. Berne. p. 178-181.

Posse-Osmane, Samah / Progin-Theuerkauf, Sarah, 2015 : *Kommentierung von Art. 3 AsylG*, Ziff. 34 ff., in : Amarelle, Cesla / Nguyen, Minh Son, *Code annoté de droit des migrations*, Berne.

Stöckli, Walter, 2009: *Asyl*, in: Uebersax / Rudin / Hugli Yar / Geiser (Hrsg.), *Ausländerrecht*, Basel. p. 530.

Werenfels, Samuel, 1987 : *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*. Berne.

Jurisprudence du [Tribunal administratif fédéral](#).

Jurisprudence de la [Commission suisse de recours en matière d'asile](#).