

LES RECOMMANDATIONS DE MICHIGAN SUR L'EXCLUSION DES CRIMINELS INTERNATIONAUX

L'article 1(F)(a) de la Convention relative au statut des réfugiés (« Convention ») exige que soient exclues du statut de réfugié les « ...personnes dont on aura 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. »

La pratique actuelle des Etats relative à la clause d'exclusion contenue à l'article 1(F)(a) ne fait pas recours, de façon consistante, au droit pénal international tel que l'exige le texte de la Convention. Le processus de recours au droit pénal international demeure, en tout état de cause, complexe compte tenu à la fois de l'évolution continue du droit pénal international et de la divergence normative des interprétations adoptées par les cours et autorités nationales. Qui plus est, il y a eu un manque de reconnaissance du fait que le recours au droit pénal international devrait se faire de façon à prendre totalement en considération les différences clés entre le but et la structure du droit pénal international et ceux du droit international des réfugiés. Il s'en suit que l'article 1(F)(a) est susceptible d'une application erronée conduisant à des refus de protection non justifiés.

Dans le but de promouvoir une approche commune sur l'application correcte de la clause d'exclusion du statut de réfugié offerte par l'article 1(F)(a), nous nous sommes engagés dans une étude collaborative et réflexion soutenue sur les normes pertinentes et la pratique étatique. Notre recherche fut débattue et affinée au cours du Sixième Colloque sur les défis en droit international des réfugiés convenu en mars 2013 par le Programme en droit d'asile et des réfugiés de l'Université de Michigan. Les présentes Recommandations sont le produit de cette entreprise, reflétant le consensus des participants au Colloque sur la façon dont les décideurs peuvent le mieux s'assurer que l'application de l'article 1(F)(a) soit conforme aux principes légaux internationaux.

Considérations générales

1. Une personne qui tombe sous le coup de l'article 1(F)(a) de la Convention ne doit pas être reconnue comme réfugié, même si l'on assume qu'il ou elle court une crainte fondée d'être persécutée. A cause de la gravité de la décision qui revient à refuser la protection à une personne qui présente, ou dont on assume qu'elle court, un risque de persécution, l'article 1(F)(a), comme toutes les autres clauses d'exclusion, devrait s'appliquer avec circonspection.
2. Les décideurs ont en plus une obligation d'interpréter de bonne foi l'article 1(F)(a) non pas en référence au texte seul, mais plutôt d'une manière qui soit en accord avec le contexte, l'objet, et le but de l'article et de la Convention dans son ensemble.
3. Le contexte de l'article 1(F)(a) inclut, en particulier, le fait que les décisions d'exclusion des réfugiés sont binaires : une personne est, ou n'est pas, exclue du statut de réfugié. En revanche, les ramifications d'un établissement de la responsabilité pénale dans le cadre du droit pénal international peuvent être tempérées par le processus d'imposition de la peine—une option qui n'est pas disponible au décideur en matière des réfugiés. Cette différence contextuelle doit être reconnue et, dans la mesure du possible, prise en compte dans l'évaluation de la responsabilité pénale aux fins d'exclusion du statut de réfugié.
4. L'objet fondamental et le but de l'article 1(F)(a) consiste à exclure les personnes dont la conduite criminelle internationale signifie que leur admission au statut de réfugié menacerait l'intégrité du régime international des réfugiés. Cet objectif doit être distingué de la promotion de la sécurité et de la sûreté de l'Etat d'accueil, une matière régie par l'article 33(2) de la Convention. La clause d'exclusion de l'article 1(F)(a) n'est pas non plus requise pour assurer la punition des criminels internationaux. Comme toutes autres personnes, les réfugiés suspectés d'avoir commis un crime international sont soumis au devoir des Etats de poursuivre ou d'extrader (« *aut dedere aut judicare* »), ceci étant le moyen approprié d'assurer la responsabilité pour criminalité internationale non expiée.

Un crime au sens des instruments internationaux

5. L'article 1(F) (a) exige que l'exclusion soit fondée sur les instruments de droit pénal international qui définissent les crimes contre la paix, crimes de guerre, et crimes contre l'humanité. La référence expresse aux « instruments internationaux » postule que l'on se base sur les critères codifiés de droit international, non de droit domestique. Qui plus est, cette formulation ouverte exige que l'on prenne en considération les instruments de droit pénal international qui sont entrés en force depuis l'élaboration de la Convention.

6. Compte tenu de la variété des instruments de droit pénal international, un décideur considérant une exclusion en vertu de l'article 1(F)(a) devrait en premier lieu identifier les instruments qui sont les plus substantiellement pertinents au vu de la conduite criminelle alléguée. Tel qu'il a été reconnu par les plus hautes cours interprétant l'article 1(F)(a), le statut de Rome sur la Cour pénale internationale est particulièrement pertinent à la lumière de sa récente adoption, de ses définitions détaillées des crimes appropriés, et de sa portée globale d'application.

7. En plus de l'analyse du texte des instruments pertinents de droit pénal international, l'on devrait prendre en considération les interprétations convaincantes de tels instruments rendues par les tribunaux internationaux et les cours nationaux. Une valeur particulière devrait être accordée aux interprétations qui offrent une compréhension convaincante et faisant autorité sur la façon dont les normes pénales internationales s'appliquent dans des circonstances factuelles comparables.

A commis un crime

8. La phrase « qu'elles ont commis un crime » souligne l'importance d'établir la responsabilité pénale individuelle en relation avec un crime énuméré avant de refuser de reconnaître le statut de réfugié dans un cas particulier. Le décideur se doit, en premier lieu, d'identifier le motif approprié de responsabilité pénale, et ensuite d'évaluer soigneusement le *actus reus* et le *mens rea* applicables, ainsi que les motifs d'exonération de la responsabilité pénale.

9. Les motifs de responsabilité pénale qui seront les plus appropriés à la clause d'exclusion de l'article 1(F)(a) sont ceux qui spécifient clairement le rôle direct d'une personne particulière dans le crime : commettre le crime ; ordonner, solliciter or encourager la commission du crime ; et apporter son aide, concours ou toute autre forme d'assistance à la commission du crime. Les motifs de responsabilité qui présupposent des formes de participation plus atténuées demandent que le décideur entreprenne une analyse minutieuse avant de conclure que l'individu en question « a commis » un crime énuméré.

10. En accord avec les principes généraux de droit pénal, un individu ne peut avoir « commis un crime » que si la conduite en question constituait un crime au moment de sa commission. La définition d'un crime doit, en plus, être établie de façon stricte, et toute ambiguïté doit être résolue en faveur de la personne en train d'être évaluée pour l'exclusion du statut de réfugié, et en considération si une action qui ne constitue que *de minimis* évacue la responsabilité morale requise pour la commission d'un crime international.

11. La clause d'exclusion de l'article 1(F)(a) ne devrait pas être activée là où les faits suggèrent un motif plausible d'exonération de la responsabilité pénale, puisqu'une personne ayant droit au bénéfice d'un motif d'exonération approprié n'a pas « commis un crime. » En accord avec l'approche codifiée dans l'article 31 du Statut de Rome, une panoplie de motifs substantifs d'exonération de la responsabilité pénale doit être considérée. Afin de prendre en compte l'importante différence contextuelle entre le droit pénal international et le droit international des réfugiés évoquée au para. 3 ci-dessus, les motifs appropriés d'exonération de la responsabilité pénale doivent être entendus comme incluant non seulement les motifs d'exonération *per se*, mais aussi les facteurs pouvant être à la fois invoqués comme motif d'exonération de la responsabilité pénale ou comme circonstance atténuante.

Raisons sérieuses de penser

12. Le texte de l'article 1(F)(a) instruit les décideurs d'exclure un individu du statut de réfugié seulement là où il y a « des raisons sérieuses de penser » qu'il ou elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre, ou un crime contre l'humanité. « Raisons sérieuses » définit les

critères de droit et de fait qui doivent être remplis par une décision d'exclusion, et ce faisant joue un rôle à la fois de preuve et de fond.

13. En tant qu'une question de preuve, le critère « raisons sérieuses » est généralement compris comme étant un moyen de tenir compte de limitations pratiques liées à l'accès à moins de preuve, comparé à un procès pénal. Le décideur doit néanmoins être satisfait qu'il y a une preuve claire et convaincante qu'un crime a été commis par l'individu avant de conclure que la personne doit être exclue du statut de réfugié en vertu de l'article 1 (F)(a).

14. En tant qu'une question de fond, le critère « raisons sérieuses » exige que les décisions d'exclusion soient fondées sur les normes établies de droit pénal international. Là où la conduite d'un individu remplit le critère de responsabilité sous une telle norme établie, il ou elle doit être exclu du statut de réfugié.

15. Il pourrait, cependant, y avoir un conflit matériel parmi les interprétations faisant autorité des instruments pertinents de droit pénal international. Parce qu'il n'y a pas de « raisons sérieuses » de penser qu'un individu a « commis un crime » là où les critères pertinents d'imposition de la responsabilité pénale sont contestés, le critère « raisons sérieuses de penser » doit être compris comme exigeant du décideur de donner effet à la norme appropriée qui limite le plus la responsabilité pénale. Ainsi, là où les critères d'imposition de la responsabilité (motifs de responsabilité, *actus reus*, et *mens rea*) sont contestés, l'on devrait faire recours à l'interprétation la plus restrictive et faisant autorité des instruments appropriés. De même, là où les critères d'invocation d'un motif pertinent d'exonération de la responsabilité pénale sont contestés, la lecture la plus généreuse et faisant autorité des motifs plausibles d'exonération devrait être adoptée.

Les présentes Recommandations reflètent le consensus de tous les participants au Sixième Colloque sur les défis en droit des réfugiés tenu à Ann Arbor, Michigan, USA, du 22 au 24 mars 2013.

James C. Hathaway
Organisateur et
Président de Colloque
University of Michigan

Jennifer Bond
Directeur de recherche
Université d'Ottawa

Michel Bastarache
Cour Suprême du Canada
(retraité)

Won Kidane
Seattle University

Audrey Macklin
University of Toronto

William Schabas
Middlesex University

James Sloan
University of Glasgow

Elies van Sliedregt
Vrije Universiteit
Amsterdam

Matthew Zagor
Australian National
University

Meredith Garry
Etudiant
University of Michigan

Pauline Hilmy
Etudiant
University of Michigan

Palmer Lawrence
Etudiant
University of Michigan

Sarah Oliai
Etudiant
University of Michigan

Johnny Pinjuv
Etudiant
University of Michigan

Jessica Soley
Etudiant
University of Michigan

Robby Staley
Etudiant
University of Michigan

Alisa Whitfield
Etudiant
University of Michigan

Besty Fisher
Co-rapporteur
University of Michigan

Timoty Shoffner
Co-rapporteur
University of Michigan

Les délibérations du Colloque ont bénéficié des conseils de **Sibylle Kapferer**

Conseiller juridique principal, Division de la protection nationale, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

La traduction française du texte a été assurée par **Jack Mangala**,

Grand Valley State University, Michigan.