

RELEVÉ DES CONCLUSIONS : LA CESSATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

TABLE RONDE D'EXPERTS ORGANISÉE PAR LE HAUT COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LA FONDATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE, ACCUEILLIE PAR LA FONDATION LUSO-AMÉRICAINNE
POUR LE DÉVELOPPEMENT, LISBONNE (PORTUGAL), DU 3 AU 4 MAI 2001



La seconde journée de la table ronde d'experts a porté sur les clauses de cessation de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*. Les travaux se sont appuyés sur deux documents de travail intitulés *Questions d'actualité relatives à la cessation de la protection en vertu de l'article 1 C de la Convention de 1951 et de l'article I.4 de la Convention de l'OUA de 1969* rédigé par le professeur Joan Fitzpatrick et *Quand la protection n'est-elle plus nécessaire ? La clause des « changements de circonstances » : principes et pratique du HCR, 1973-1999* rédigé par Rafael Bonoan. Les participants se sont également vus remettre les *Principes directeurs du HCR relatifs à l'application des clauses de cessation* ainsi que des contributions écrites du gouvernement néerlandais, du juge Bendicht Tellenbach, Commission suisse des recours des réfugiés, et du Dr Penelope Mathew, Université nationale d'Australie. Des contributions d'ONG et d'autres instances ont également alimenté les discussions. Le professeur Walter Kälin a animé les débats.

Le relevé des conclusions qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles de chaque participant ni celle du HCR mais reflète, dans les grandes lignes, les points qui sont ressortis des discussions.

A. Pratique des États et du HCR en matière de clauses de cessation

- 1 — Les discussions avaient notamment pour objectif de comprendre pourquoi, d'une manière générale, les États ont peu recours aux clauses de cessation prévues par la *Convention de 1951*. Elles ont donc porté longuement sur les nombreux aspects qui ont une incidence sur l'application des clauses de cessation, pour se concentrer progressivement sur le problème plus complexe de l'application des articles 1 C 5 et C 6. Pour cette raison et eu égard au fait que les articles 1 C 1 à C 4 sont moins utilisés, les présentes conclusions se concentrent elles aussi sur l'application des articles 1 C 5 et C 6.
- 2 — Un certain nombre de pays n'ont pas recours aux clauses de cessation, au moins en partie à cause des coûts administratifs qu'engendre cette procédure, y compris les coûts liés à la mise en œuvre des procédures de réexamen ; les autres raisons sont dues au fait que, même si la procédure aboutit à la cessation, elle ne se traduira probablement pas par le retour, parce que les personnes dont le statut de réfugié a cessé d'exister pourront rester sous un autre statut ; et/ou au fait qu'un État peut préférer la naturalisation en vertu de l'article 34 de la Convention.
- 3 — La cessation a parfois été utilisée comme une formalité administrative pour transférer les responsabilités fiscales et administratives d'un service gouvernemental à un autre. Dans ce cas, il se peut qu'elle n'ait aucune répercussion directe sur la vie de la ou des personne(s) concernée(s).
- 4 — Certains États ont fait une déclaration de cessation générale pour les réfugiés originaires d'un pays donné non pas dans le but de réexaminer le statut des personnes reconnues comme réfugiés, mais pour limiter le nombre de demandeurs d'asile en provenance de ce pays. Dans certains cas, la cessation semble avoir été utilisée pour désigner un pays d'origine comme généralement « sûr » dans le contexte de la détermination du statut de réfugié. Dans la même optique, la législation adoptée récemment par certains États, qui prévoit le réexamen périodique du statut de réfugié, peut susciter un intérêt accru pour l'application des clauses de cessation. Ces exemples mettent en évidence la nécessité de préciser les normes à respecter dans l'application des clauses de cessation.
- 5 — Dans certaines situations spécifiques impliquant un grand nombre de réfugiés, le HCR a invoqué les clauses de cessation en publiant des déclarations de cessation générale.

B. Application de la clause de cessation pour « changements de circonstances » (articles 1 C 5 et C 6 de la Convention de 1951)

(a) La cessation : un outil souple

- 6 — Les dispositions relatives à la cessation pour « changements de circonstances » posent un certain nombre de problèmes opérationnels et juridiques et requièrent de manière urgente des avis d'experts et des conseils pratiques.

- 7 — La pratique des États montre que n'est pas toujours fondée l'opinion selon laquelle une interprétation plus souple et/ou une utilisation plus active des clauses de cessation pour « changements de circonstances » conduiraient les États à étendre le statut complet de réfugié conventionnel à des personnes qui bénéficieraient sans cela de la protection temporaire.
- 8 — Pour développer une approche souple de la cessation, il est utile d'établir une distinction entre les procédures opérationnelles et le cadre normatif. Au niveau opérationnel, une approche souple est nécessaire, avec des mesures incluant des consultations entre les parties concernées, y compris les communautés de réfugiés, et une application progressive qui tienne compte des besoins du pays d'accueil, du pays de retour et des réfugiés eux-mêmes. En revanche, au niveau normatif, une application souple des clauses de cessation ne doit pas être interprétée comme signifiant que les normes de protection peuvent être réduites.

(b) Critères et processus

- 9 — Le processus qui permet d'aboutir à une déclaration de cessation générale exige de la cohérence, des consultations et de la transparence.
- 10 — Les critères à vérifier pour déclarer une cessation générale, tels qu'ils sont énoncés dans la Conclusion No. 69 (1992) du Comité exécutif et dans les Principes directeurs du HCR, sont généralement appropriés. Cela dit, les Principes directeurs devraient être précisés et devraient notamment mettre l'accent sur les procédures d'évaluation des changements de circonstances. Il faudrait à cette fin prendre davantage en considération toute une série de facteurs comme la sécurité humaine, la viabilité du retour et la situation générale des droits de l'Homme.
- 11 — Les critères de cessation doivent être appliqués avec prudence, non pas en termes purement formalistes, mais en ayant pleinement conscience de la situation régnant dans le pays d'origine de même que dans le pays d'asile.
- 12 — Pour déterminer si la cessation générale peut être invoquée pour un certain groupe de réfugiés, les éléments suivants sont essentiels : i) évaluation de la situation dans le pays d'origine par rapport aux critères mentionnés ci-dessus aux paragraphes 10 et 11 à partir de toutes les informations disponibles émanant de sources diverses ; ii) participation des réfugiés au processus (avec éventuellement des visites de réfugiés dans le pays d'origine pour se rendre compte des conditions de vie) ; iii) examen de la situation des réfugiés rentrés de leur plein gré dans leur pays d'origine ; iv) analyse des conséquences potentielles de la cessation pour la population réfugiée dans le pays d'accueil et v) définition précise des catégories de personnes qui continuent à avoir besoin de la protection internationale ainsi que des critères de reconnaissance des exceptions à la cessation.
- 13 — À la suite d'une déclaration de cessation générale, les procédures doivent être appliquées de manière progressive et souple et dans la consultation, en particulier dans les pays en développement qui accueillent un grand nombre de réfugiés.

- 14 — Les facteurs essentiels au succès de l'application de la cessation générale comprennent notamment l'accord des États, du HCR, des ONG et des réfugiés sur les procédures et les calendriers de cette application, l'apport de conseils aux réfugiés, le partage des informations et la fourniture d'une assistance aux rapatriés.

(c) Application ciblée/partielle de la clause de cessation pour « changements de circonstances »

- 15 — Les critères possibles d'application ciblée, ou partielle, des clauses de cessation nécessitent un examen plus approfondi. Deux situations peuvent se présenter. Dans la première, la cessation pourrait cibler un sous-groupe particulier, plutôt qu'une population entière de réfugiés venant d'un pays d'origine donné. Le HCR a adopté cette approche à une occasion, lorsqu'il a déclaré la cessation générale pour les réfugiés éthiopiens du régime de Mengistu, mais pas pour les réfugiés éthiopiens qui avaient fui par la suite. Une approche similaire peut être utilisée dans certaines circonstances.
- 16 — Dans la deuxième, la cessation partielle pourrait porter sur des personnes venant d'une région particulière du pays d'origine. Il faudrait alors prendre en considération le fait qu'il est important de ne pas soumettre des réfugiés à un réexamen inutile de leur statut à la lumière de changements qui pourraient en fait s'avérer temporaires. La notion de retour éventuel dans des régions sûres du pays d'origine doit faire l'objet d'un examen plus approfondi dans le contexte de la cessation. Ainsi, le fait d'importer la notion de possibilité de transfert/refuge interne, propre à la détermination du statut de réfugié, n'est pas approprié pour la cessation et provoquerait des problèmes en matière de droits de l'Homme, risquant notamment de créer ou d'aggraver des situations de déplacement interne.

(d) Application individuelle de la clause de cessation pour changements de circonstances

- 17 — La pratique définie aux articles 1 C 5 et C 6 a jusqu'ici porté sur la déclaration de cessation pour un groupe, et non pas pour des cas individuels choisis au sein d'un groupe de la même nationalité. Si rien dans la Convention n'interdit l'utilisation de cette clause pour un réfugié individuel, une telle approche nécessiterait une étude plus approfondie si elle devait être utilisée, notamment à cause de la nécessité de maintenir un degré élémentaire de stabilité pour tout réfugié.

(e) Raisons impérieuses

- 18 — L'application de l'exception à la cessation générale pour « raisons impérieuses », prévue aux articles 1 C 5 et C 6, est interprétée comme s'étendant au-delà des termes mêmes de cette disposition, et est reconnue comme s'appliquant aux réfugiés au sens de l'article 1 A 2. Cela reflète un principe humanitaire général désormais bien ancré dans la pratique des États.

- 19 — En outre, la Conclusion No. 69 du Comité exécutif énonce une autre exception humanitaire pour les personnes qui ont passé un long séjour dans le pays d'accueil et qui, par conséquent, y ont tissé des liens familiaux, sociaux et économiques forts. Ces cas, et ceux d'autres catégories similaires, doivent bénéficier d'un statut juridique sûr.

(f) Cessation dans des situations d'afflux massif

- 20 — Le recours à la cessation en cas d'afflux massif dépend de la situation qui règne dans le pays d'origine, et du statut des réfugiés dans les pays d'accueil. Les catégories suivantes peuvent être distinguées :
- *Détermination de groupe prima facie en vertu de la Convention de 1951 et/ou de la Convention de l'OUA*¹ : les clauses de cessation des Conventions s'appliquent.
 - *Protection temporaire à la suite d'un afflux massif qui comprend des personnes relevant de la Convention de 1951* : la protection temporaire reposant sur le cadre de la *Convention de 1951*, il est crucial que les clauses de cessation soient respectées dans de telles situations. Ceci peut notamment être fait en encourageant le rapatriement librement consenti dans la sécurité et la dignité, lorsque les conditions le permettent, et en offrant l'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié, lorsque la protection temporaire est levée, voire plus tôt. L'accès aux procédures de détermination du statut, une fois la protection temporaire levée, nécessiterait la prise en compte d'exceptions pour des raisons humanitaires, ou liées aux droits de l'Homme, et, en particulier, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.
 - *Protection complémentaire/notion plus large de protection temporaire* : un ensemble différent de procédures et de critères prévaudrait, liés aux motifs de reconnaissance, étant entendu que cette protection s'applique aux personnes ne relevant pas de la *Convention de 1951*. Ces normes restent à élaborer en fonction de la situation.

(g) Relation avec les solutions durables

- 21 — L'un des principes directeurs est que la cessation du statut de réfugié doit conduire à une solution durable. Elle ne doit pas aboutir à ce que des personnes résident dans un État d'accueil avec un statut incertain. Elle ne doit pas non plus nécessairement conduire au retour.
- 22 — Si le rapatriement librement consenti et la cessation peuvent tous deux faire partie d'une approche globale visant à résoudre des situations spécifiques de réfugiés, les normes et les politiques appropriées les concernant sont différentes. Une analyse des conditions dans lesquelles vivent des réfugiés rentrés de leur plein gré peut s'avérer importante pour décider si une déclaration générale de cessation va suivre.

1. **Note de la rédaction** : ce texte fait référence à la *Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1001, n° 45.

- 23 — Les groupes résiduels, restant après la fin d'un programme de rapatriement librement consenti, peuvent être divisés en deux grandes catégories. S'il y a eu détermination individuelle du statut, les clauses de cessation peuvent s'appliquer si les circonstances le justifient. S'il n'y a pas eu détermination individuelle (parce qu'il y a eu détermination *prima facie* du statut de réfugié ou octroi de la protection temporaire), les personnes n'optant pas pour le rapatriement librement consenti doivent avoir le droit de demander une détermination individuelle qui, en plus des principes qui s'appliqueraient normalement à une telle procédure, pourrait aussi comporter un examen visant à déterminer si leur situation a changé dans le cas d'espèce, ou s'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.
- 24 — Dans les cas où le retour n'est pas une option viable, il doit y avoir naturalisation ou au moins une forme ou une autre de résidence permanente.

C. Changement dans la situation personnelle
au sens des articles 1 C 1 à C 4 de la Convention de 1951
et des articles I.4.a) à d) de la Convention de l'OUA

- 25 — La cessation en raison de changements dans la situation personnelle doit être appréciée d'après des critères de libre consentement, d'intention et de protection effective qui ne doivent pas être appliqués de manière formaliste. Les conclusions énoncées sous cette rubrique dans le document du professeur Fitzpatrick ont été largement approuvées.

D. Relation entre cessation et détermination du statut de réfugié

- 26 — En principe, les procédures de détermination du statut de réfugié et de cessation doivent être considérées comme des processus distincts, et ne doivent pas être confondus.
- 27 — Si des changements fondamentaux se produisent dans le pays d'origine pendant la procédure d'asile, il incombe aux autorités du pays d'asile d'apporter la preuve que ces changements sont bien fondamentaux et durables. Les exceptions pour raisons humanitaires devraient être dûment prises en compte dans un tel contexte, par exemple lorsque des personnes avaient antérieurement subi des persécutions graves.

E. Remarques finales

- 28 — Les participants ont estimé que les *Principes directeurs du HCR relatifs à la cessation* étaient généralement bien conçus, mais qu'ils devaient être actualisés sur les fondements des conclusions de la présente réunion. Une attention particulière devrait être portée sur le fait que la cessation soit uniquement appliquée à l'issue d'un véritable processus de consultations et d'échanges avec toutes les parties concernées.