



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés



Note relative à la suspension de déclarations « de cessation générale » pour des personnes ou groupes particuliers, sur la base du droit acquis à l'unité de la famille¹

1. Introduction

1. La présente note a pour objectif de préciser que le droit international permet de suspendre une déclaration de cessation pour des personnes ou groupes particuliers, sur la base du droit acquis à l'unité de la famille. Elle précise également qu'il pourrait s'avérer nécessaire de procéder à une telle suspension.

2. Dans des circonstances normales, des solutions devraient être trouvées pour que les personnes ayant acquis des droits familiaux puissent rester dans le pays et s'intégrer dans la communauté d'accueil, *avant* toute déclaration de « cessation générale », y compris par exemple l'accès à un statut juridique, comme le permis de séjour, les visas accordés au titre de l'unité de la famille, ou la citoyenneté. Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a appelé les Etats à envisager des « accords appropriés, permettant de ne pas remettre en cause des situations établies pour les personnes dont il n'est pas possible de s'attendre qu'elles quittent le pays d'asile du fait d'un long séjour dans ce pays et, par conséquent, des liens familiaux, sociaux et économiques forts qu'elles y ont tissés ». ² Néanmoins, en l'absence de telles solutions ou si elles n'ont pas encore été appliquées à la date de l'entrée en vigueur de la déclaration de « cessation générale », une suspension de la cessation permettrait aux personnes concernées de continuer à bénéficier de la protection en tant que réfugiés, y compris la protection contre le refoulement, jusqu'à ce que de tels accords soient conclus et/ou appliqués.

3. Les clauses relatives aux « circonstances ayant cessé d'exister » ou à la « cessation générale » de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) sont muettes sur les procédures à appliquer en la matière. Néanmoins, les Principes directeurs du HCR relatifs à la cessation du Statut de réfugié indiquent que :

La cessation, telle que définie dans les articles 1C(5) et 1C(6), ne nécessite pas le consentement ou une action volontaire de la part du réfugié. La cessation du statut de réfugié met fin aux droits associés à ce statut. La cessation peut entraîner le retour de la personne dans son pays d'origine et peut par conséquent provoquer une rupture avec les liens familiaux, sociaux et professionnels que le réfugié a tissés dans la communauté où il a été intégré. Appliquer les clauses de cessation de manière prématurée ou pour des motifs insuffisants peut donc avoir des conséquences importantes. Il convient aussi d'interpréter ces clauses de manière rigoureuse et de veiller à ce que les procédures visant à déterminer la cessation générale soient justes, claires et transparentes. ³

4. Bien que les principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié ne mentionnent pas explicitement la possibilité de suspendre l'application de la déclaration de cessation - ni de manière générale (jusqu'à un moment précis), ni en faveur de personnes ou de

¹ Les déclarations « de cessation partielle » pourraient aussi être suspendues dans les conditions prévues par la présente Note. Cette Note traite uniquement de la question de savoir si la suspension est possible dans le cadre du droit international ; la possibilité d'appliquer la suspension dans des situations particulières devra être davantage explorée, y compris l'analyse du cadre juridique national. En outre, cette Note se limite à la suspension fondée sur l'unité de la famille. Bien que d'autres raisons puissent justifier la suspension de déclarations de cessation, elles ne sont pas traitées dans ce document.

² Conclusion du Comité Exécutif du HCR No. 69 (XLIII) – 1992 – Cessation du Statut de réfugié, para (e), cité dans *Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : Cessation du Statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Clauses sur les « conditions ayant cessé d'exister »)*, HCR/GIP/03/03, 10 février 2003, paragr. 22 (dénommé ci-après « Principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié »).

³ HCR, Principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié, para. 7.

groupes en particulier – aucune norme du droit international n'empêche les Etats ou le HCR de le faire, en particulier si la suspension est conforme aux droits fondamentaux, à l'esprit et la finalité de la Convention de 1951.

5. Le terme « suspension » indique un arrêt temporaire ou une interruption. Il peut s'agir de l'interruption d'une décision, d'un avis, de procédures, d'un jugement ou d'une loi/d'un règlement.⁴ Une suspension n'infirme pas et n'annule pas ce qui a été précédemment établi. Elle ne fait que suspendre l'effet d'un mandat en particulier pour maintenir un *statu quo*, dans l'attente de la mise en œuvre d'une procédure de recours.⁵

6. Dans plusieurs pays, le droit administratif prévoit la suspension ou le sursis à l'exécution de décisions administratives, sous réserve du respect des principes d'équité, de légalité, de cohérence, de rationalité, d'égalité, d'impartialité, de proportionnalité, de traitement diligent et prudent des cas,⁶ et de bonne foi.⁷ Assujettie à ces principes, la suspension est un instrument de procédure qui permet d'éviter les préjudices qui pourraient résulter de l'application d'une décision administrative à des personnes ou des groupes en particulier. Il est fait référence à ces principes tout au long de la présente Note.

7. L'objectif de la suspension d'une déclaration de cessation générale étant de préserver les droits de l'homme des réfugiés, une telle suspension pourrait être permise.⁸ L'application de la cessation à certains réfugiés pourrait nuire à leur droit acquis à l'unité de la famille dans le pays d'asile. La suspension garantirait que « les pratiques de cessation [sont] élaborées de façon à être compatibles avec l'objectif de solutions durables ».⁹

2. Droit à la vie ou à l'unité familiale

8. Le droit à l'unité et à la vie familiale relève du droit universellement reconnu de la famille comme élément fondamental de la société qui a droit à la protection et à l'assistance.¹⁰ Ce droit est prévu par le droit international relatif aux droits de l'homme et s'applique à tous les êtres humains, quel que soit leur statut.¹¹ Dans le cadre de la protection des droits à la vie et à

⁴ Par exemple, le *Black's Law Dictionary* définit la « suspension de statut » comme « une interruption temporaire de la force de loi. La suspension d'un statut pour une durée limitée a pour effet d'empêcher ce statut d'être actif pendant une certaine période, mais n'a pas valeur d'abrogation ».

⁵ *Ibid.*

⁶ Le principe de « traitement diligent et prudent des cas » consiste généralement en la nécessité de s'assurer que toute décision est prise sur la base de tout fait et circonstances pertinents.

⁷ Ces principes sont consignés dans plusieurs instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), Article 14 (Garanties de procédure dans les procès en matière civile et pénale); *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (CADHP), Articles 7 (droit d'être entendu) et 26 (indépendance des tribunaux); *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (CADH), Articles 8 (droit à un procès) et 25 (droit à un recours effectif); *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* (DADDH), Articles XVIII (accès aux tribunaux pour faire valoir ses droits), XXIV (droit de pétition) et XXVI (droit à un procès régulier en cas de poursuites pénales); *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (CEDH) Article 6 (droit à un procès équitable) et Article 13 (droit à des recours efficaces).

⁸ Voir Conclusion du Comité Exécutif No. 69 (XLIII) – 1992 – Cessation du statut de réfugié, para. (e). La cessation ne se traduit pas automatiquement par le retour des personnes concernées et plusieurs tribunaux ont jugé qu'en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, ces personnes ne doivent pas être renvoyées dans leur pays d'origine si cela est susceptible de porter atteinte à leur droit à l'unité familiale.

⁹ HCR, Principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié, paragr. 6

¹⁰ Voir par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n°19: Article 23 - Protection de la famille, droit au mariage et égalité des conjoints*, 27 juillet 1990. Voir aussi, Document final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, 25 juillet 1951, Recommandation B; Résumé des conclusions sur l'unité familiale, consultations mondiales sur la protection, Table ronde d'experts à Genève, 8–9 novembre 2001.

¹¹ Voir par exemple, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Article 16; PIDCP, Articles 17 et 23; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Article 10. Voir aussi les

l'unité familiales, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Les Etats doivent veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de possibilité de révision par un juge, que cette séparation est nécessaire dans intérêt supérieur de l'enfant.¹² En outre, une protection et une assistance spéciales sont dues aux enfants réfugiés.¹³

9. Bien qu'il n'existe pas de définition universelle et unique de la « famille » en droit international, le HCR prône une définition large et souple plutôt que formelle de ce terme, y compris dans le but de contribuer à la réussite de l'intégration de familles réfugiées au sein de leur nouvelle communauté. A ce titre, une famille se compose du conjoint et des enfants à charge, mais peut également être constituée de personnes fiancées, de celles unies par les liens du mariage coutumier, de couples non mariés, et des partenaires du même sexe. Peuvent également être compris dans la famille d'autres proches ne faisant pas partie du noyau familial mais qui dépendent socialement, émotionnellement ou économiquement de certains membres de la famille réfugiée.¹⁴

10. Les droits de la famille acquis dans le pays d'asile recouvrent les droits acquis par le mariage, les liens de parenté ou la naissance lorsqu'il y a un lien avec un citoyen du pays d'asile. Par exemple, le fait de se marier avec un citoyen du pays d'asile et/ou d'avoir des enfants nés d'un père citoyen ou d'une mère citoyenne du pays d'asile et/ou d'être l'enfant d'un parent ayant la nationalité du pays d'asile.

3. Distinction entre suspension et cessation partielle

11. Il faut distinguer la suspension d'une déclaration de « cessation générale » de la « cessation partielle », appliquée par le passé à des sous-groupes particuliers de réfugiés. Concernant la « cessation partielle », les Principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié prévoient, entre autres :

La Convention de 1951 n'exclut pas les déclarations de cessation concernant des sous-groupes distincts au sein d'une population réfugiée provenant d'un même pays, applicables par exemple à des réfugiés fuyant un régime particulier, mais pas à ceux qui fuient le régime après que celui-ci a été destitué.¹⁵

12. Comme pour la « cessation générale », la « cessation partielle » fait suite à une évaluation que « les circonstances à la suite desquelles une personne a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister »¹⁶ pour certains membres de la communauté réfugiée, mais pas pour tous. La cessation partielle reconnaît que la cessation générale n'est pas adaptée aux sous-groupes particuliers, comme certains groupes ethniques, des groupes qui ont manifesté des allégeances politiques, ou des groupes constitués en fonction de la date de départ ou d'événements dans le pays d'origine. Ces personnes conservent leur statut de réfugié.

13. En revanche, une suspension de la « cessation générale » prend la forme d'une injonction négative. Contrairement à la « cessation partielle », la suspension n'indique pas que les motifs ayant conduit à la « cessation générale » n'existent pas, mais plutôt que des solutions durables alternatives sont nécessaires pour régler la situation de certaines personnes

instruments régionaux, CADHP, Article 18; CADH, Article 17; DADDH, Articles V-VI; CEDH, Article 8.

¹² Voir aussi, *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDE), Articles 3, 8, 9 et 10; *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Articles 18 and 19.

¹³ CDE, Article 22; *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Article 23.

¹⁴ HCR, *Note sur le regroupement familial*, juillet 1983; HCR, *Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR*. Voir aussi, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 16: droit au respect de la vie privée, de la famille, du domicile et de la correspondance, et protection de l'honneur et de la réputation* (Article 17), 1988.

¹⁵ HCR, Principes directeurs relatifs à la cessation du statut de réfugié, paragr. 17.

¹⁶ Convention de 1951, Article 1C(5) et (6).

ou groupes. Pour cette même raison, la suspension d'une déclaration de « cessation partielle » est aussi possible. Les circonstances particulières dans le cas d'espèce sont liées au droit à l'unité familiale acquis dans le pays d'asile.

4. Effets pratiques de la suspension

14. Les personnes ayant droit à l'unité familiale et qui n'ont plus besoin de protection internationale devraient en principe être orientées vers des possibilités d'intégration sur place (comme indiqué au paragraphe 2 ci-dessus). Dans certains cas, il se pourrait que la suspension évite pratiquement à ces personnes de recourir aux dispositions relatives à « l'exemption » de l'article 1C(5) et (6) pour des raisons « purement » liées à l'unité familiale, raisons qui, à elles seules, ne seraient probablement pas suffisantes pour pouvoir prétendre à l'exemption. La suspension d'une déclaration de cessation pour des personnes ayant acquis des droits liés à l'unité familiale a pour objectif de « gagner du temps », de manière à permettre la mise en oeuvre des solutions appropriées.

15. La suspension des déclarations de cessation ne conviendra pas à toutes les situations de cessation. Elle ne devrait pas servir à éviter ou à retarder la mise en œuvre de « procédures d'exemption ». Les personnes pour lesquelles la suspension peut être applicable ne peuvent pas se voir refuser la possibilité de demander à continuer à bénéficier de la protection en tant que réfugié dans le cadre d'une « procédure d'exemption ». Une conservation du statut de réfugié peut en effet être appropriée si ces personnes ont des motifs valables.¹⁷

5. Effets juridiques de la suspension

16. La Convention de 1951 prévoit la cessation du statut de réfugié dans des circonstances particulières, mais rien n'oblige l'Etat de le faire ; l'article 1C ne fait qu'énoncer les circonstances dans lesquelles le statut de réfugié peut cesser. En effet, les dispositions de l'article 34 de la Convention de 1951 encouragent l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. En outre, la recherche de solutions durables est un principe acquis du droit international des réfugiés. suspendre une déclaration de cessation générale pendant que l'on recherche une solution durable en faveur de personnes ayant des liens familiaux serait conforme à l'article 34, à l'ensemble du cadre réglementaire lié aux réfugiés, ainsi qu'au droit international des droits de l'homme. Le Document final de la Conférence de plénipotentiaires de la Convention de 1951 a souligné l'importance des droits à la vie et à l'unité familiales.

17. La Convention de 1951 n'est pas suspendue, du point de vue du droit international, par l'application d'une suspension d'une déclaration générale de cessation. Le traité et les obligations en découlant demeurent valables.

¹⁷ A noter que le concept de suspension d'une déclaration de cessation générale pour les personnes ayant des droits familiaux est différent du droit de demander à être exempté d'une déclaration de cessation générale. Les procédures d'exemption s'appliquent à deux catégories de personnes, à savoir « les réfugiés craignant toujours avec raison d'être persécutés » (voir Conclusion de l'ExCom No. 69 (XLIII) – 1992 – Cessation du statut de réfugié, para. (c)) et les personnes pouvant refuser de se réclamer de la protection du pays dont elles ont la nationalité, pour des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures (Article 1C(5), Convention de 1951). Si la vie familiale peut relever de l'un ou de plusieurs de ces motifs d'exemption (par exemple, si l'un des proches de la famille a des raisons de craindre d'être persécuté), ce motif peut également en être exclu et ne pas donner lieu à l'exemption (par exemple, mariage avec un citoyen du pays d'asile sans que l'on n'ait soit même pas besoin de protection internationale).

6. Conclusion

18. En raison de ce qui précède, la suspension d'une déclaration de cessation générale est un instrument approprié, soumise aux conditions suivantes:

- Elle est conforme à l'objectif et à la finalité de la Convention de 1951, c'est-à-dire, assurer le plus largement possible les droits fondamentaux de l'homme et les libertés fondamentales;¹⁸
- Elle est prise par une décision, un règlement ou toute autre instruction administrative ;
- Elle est appliquée sans discrimination ;
- Elle s'applique aux réfugiés ayant des droits acquis dans le pays d'asile, en raison des liens familiaux qu'ils y ont tissés ;
- L'ensemble des droits applicables aux réfugiés sont maintenus, y compris la protection contre l'expulsion ou le retour ;
- La durée de l'ordre de la suspension et de toute prolongation doit être clairement énoncée, avec des délais maximum applicables ne devant généralement pas dépasser un an. Fixer cette durée maximale permettrait d'éviter aux personnes bénéficiant de la suspension d'être privées d'un statut juridique permanent ou d'une solution à long terme ;
- Des garanties de protection sont en place pour réduire le recours au mariage blanc, ou l'instauration du mariage forcé ou abusif, ou la continuation de ce type de pratiques.

**Division de la Protection internationale
Décembre 2011**

¹⁸ Convention de 1951, Préambule.