

**Mise en œuvre de la Stratégie globale relative à la situation des réfugiés angolais , y compris des recommandations du HCR sur l'applicabilité des clauses de cessation « pour circonstances avant cessé d'exister »**

**A. Introduction**

1. Lors du 60<sup>e</sup> Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (EXCOM), en octobre 2009, le HCR a annoncé le lancement d'une stratégie globale visant à mettre un terme dans de bonnes conditions à la situation des réfugiés angolais. Cette stratégie comportait quatre composantes : i) renforcer la promotion du rapatriement librement consenti et de la réintégration des réfugiés angolais en Angola ; ii) tenter d'obtenir des possibilités d'intégration locale ou un autre statut juridique dans les pays d'asile ; iii) continuer à répondre aux besoins des personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine pour des raisons de protection ; et iv) élaborer un calendrier commun aboutissant à la cessation du statut de réfugié.
2. Depuis 2009, le HCR a encouragé les acteurs concernés, dont les autorités des pays d'asile et du pays d'origine, ainsi que les réfugiés eux-mêmes, à parvenir à une solution pour le plus grand nombre de réfugiés possible. Ces derniers mois, l'Organisation a procédé à un examen critique des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie globale, organisant notamment des consultations avec les pays d'asile et le pays d'origine.
3. Cet examen a révélé que si de nombreuses avancées avaient été faites ces deux dernières années dans la réalisation de la stratégie globale, des problèmes importants subsistaient encore. Concernant le rapatriement librement consenti, si quelque 4 000 réfugiés ont regagné l'Angola depuis la reprise des retours organisés, en juillet 2011, on estime que 55 000 autres souhaiteraient rentrer chez eux mais ne sont pas en mesure de le faire. De nombreux réfugiés hésitent aussi toujours à rentrer au Angola en raison des liens étroits qu'ils ont noués avec leur pays d'asile après de nombreuses années d'exil, et d'interrogations quant à leur réintégration en Angola. S'agissant de l'intégration locale, bien que certains États se soient récemment engagés en faveur de cette solution pour les réfugiés angolais, d'autres États d'accueil n'ont pas fait preuve d'une grande détermination à promouvoir l'intégration locale ou un autre statut juridique comme solution, en particulier parce que le rapatriement librement consenti n'avait pas fait de progrès notable.
4. La cessation du statut de réfugié devait à l'origine prendre effet le 31 décembre 2011. Toutefois, compte tenu du stade actuel d'application de la stratégie globale, le HCR recommande aux États de continuer à mettre en œuvre tous les aspects de la cessation du statut de réfugié au cours du premier semestre 2012, y compris les procédures d'exemption, pour les réfugiés angolais ayant fui en raison de la guerre d'indépendance et de la guerre civile qui ont déchiré leur pays entre 1961 et 2002, leur statut de réfugié devant officiellement prendre fin le 30 juin 2012.

**B. Présentation générale de la situation des réfugiés angolais**

5. La fin de la guerre civile, en 2002, a vu l'Angola sortir de plus de 40 ans de conflits armés, qui ont commencé avec la guerre d'indépendance contre le Portugal (1961–1975), immédiatement suivie par la guerre civile (1975–2002). Les combats, l'insécurité et les violations des droits humains pendant la lutte pour l'indépendance et le conflit civil qui a suivi ont déraciné un nombre considérable d'Angolais. En tout, plus de 4 millions

d'Angolais ont été déplacés à l'intérieur, tandis que 600 000 autres ont fui le pays pour chercher refuge à l'étranger. Après l'échec de nombreuses tentatives de négociations de paix, la guerre civile angolaise a définitivement pris fin avec la signature du Protocole d'accord de Luena, le 4 avril 2002, entre le gouvernement de la République d'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA).

6. Fin 2011, quelque 131 300 réfugiés et 730 demandeurs d'asile angolais se trouvaient toujours en exil. En Afrique, la République démocratique du Congo (RDC) abritait le plus grand nombre de réfugiés angolais (78 087), suivie par la Zambie (23 160), la Namibie (5 950), l'Afrique du Sud (5 800), la République du Congo (830), le Botswana (500) et d'autres. Presque tous les réfugiés angolais de la région ont obtenu le statut de réfugié *prima facie* en vertu de l'Article 1 (2) de la Convention de l'OUA de 1969, ayant fui en raison des conflits qui ont déchiré l'Angola entre 1961 et 2002.

### **C. Etat d'avancement de la Stratégie globale**

7. Le 4 octobre 2011, profitant de la présence de responsables gouvernementaux de haut rang à la 62<sup>e</sup> session du Comité exécutif du HCR, l'Organisation a convoqué une réunion parallèle avec les États qui accueillait des réfugiés angolais et le pays d'origine, afin de dresser le bilan de l'avancée, des problèmes et des étapes ultérieures de la mise en œuvre de la Stratégie globale. Des représentants du gouvernement de l'Angola, du Botswana, de la République démocratique du Congo, de la Namibie, de la République du Congo et de la Zambie y ont participé, ainsi que des représentants du HCR, dont le Directeur du Bureau pour l'Afrique. Des discussions bilatérales se sont également déroulées entre le HCR et les délégations gouvernementales, en marge de la session du Comité exécutif.
8. Au cours de ces réunions, les États ont validé à l'unanimité la stratégie globale dans son ensemble et ont accepté de continuer à œuvrer à sa mise en œuvre intégrale. Ils ont aussi confirmé que le rapatriement et l'intégration sur place restaient les principales solutions pour la population réfugiée angolaise objet de la discussion. Par ailleurs, ils ont souligné la nécessité de faciliter le retour de la multitude de réfugiés angolais qui souhaitent rentrer dans leur pays.
9. Nous étudions ci-dessous le statut de chacune des principales composantes de la stratégie globale en faveur des réfugiés angolais et les recommandations faites par le HCR pour la promouvoir.

#### **i) Renforcer la promotion du rapatriement librement consenti**

10. La majorité des réfugiés angolais est rentrée dans leur pays depuis la fin du conflit, en 2002. Entre 2002 et 2007, on estime à 450 000 le nombre de réfugiés qui sont rentrés de leur plein gré en Angola. Les retours spontanés ont suivi, dans certains cas avec l'appui du HCR, 12 770 réfugiés angolais regagnant leur pays en 2008, 2 334 en 2009 et 273 en 2010. L'année dernière, le gouvernement angolais a organisé diverses réunions de rapatriement tripartites avec les gouvernements d'accueil et le HCR<sup>1</sup>, afin de faciliter la poursuite du retour et de la réintégration des réfugiés angolais depuis les pays d'asile. Les retours organisés ont repris en juillet 2011, quelque 3 600 réfugiés étant rentrés à la fin de l'année.

<sup>1</sup> Les réunions tripartites entre le gouvernement angolais, les pays d'asile et le HCR comprennent : les quatrième et cinquième réunions tripartites avec le gouvernement de la RDC (du 6 au 8 juin 2011 et les 24 et 25 octobre 2011), la sixième réunion tripartite avec le gouvernement zambien (9 septembre 2011) et la deuxième réunion tripartite avec le gouvernement de la République du Congo (les 18 et 19 octobre 2011).



11. Le suivi du retour des réfugiés par le HCR a révélé que les rapatriés s'étaient relativement bien réintégrés dans leur communauté d'origine. Le gouvernement angolais a pris diverses mesures pour créer une capacité d'accueil et de réintégration dans le pays. Toutefois, les rapatriés se heurtent parfois à des problèmes socio-économiques qui les empêchent d'avoir accès aux services élémentaires, tels que la santé et l'éducation, dans les mêmes conditions que les autres Angolais. Lors de la rencontre parallèle du 4 octobre 2011 avec les pays d'asile de la région et le pays d'origine, il a été réaffirmé que le rapatriement librement consenti était une composante majeure de la stratégie globale. Cependant, les États ont redit à quel point il était important de déployer davantage de moyens pour rendre la réintégration efficace en Angola, afin que les retours soient plus viables.
12. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, le HCR recommande l'adoption des mesures suivantes :
- a) Le HCR, les pays d'asile, le pays d'origine et les autres partenaires doivent continuer à travailler activement et résolument à promouvoir le rapatriement librement consenti et à faciliter le retour volontaire des réfugiés angolais, en particulier des 55 000 réfugiés angolais qui se sont déjà montrés intéressés par le rapatriement.
  - b) Les pays d'asile, le pays d'origine et les autres partenaires doivent organiser le plus vite possible et en étroite coordination avec le HCR des campagnes d'information et de sensibilisation expliquant aux réfugiés les options qui s'offrent à eux, afin que ceux-ci puissent prendre leur décision en connaissance de cause.
  - c) Pour promouvoir les retours, les acteurs concernés doivent intensifier le dialogue avec les communautés réfugiées angolaises, corriger toute fausse information et instaurer des mesures de nature à renforcer la confiance afin d'encourager d'autres réfugiés à rentrer dans leur pays.
  - d) Le gouvernement angolais, avec l'appui de la communauté internationale, doit maintenir et intensifier son engagement à soutenir le rapatriement librement consenti et la réintégration des réfugiés angolais.
  - e) Les réfugiés angolais qui souhaitent rentrer dans leur pays de leur plein gré doivent recevoir une assistance les aidant à se réintégrer à leur retour.

**ii) Tenter d'obtenir des possibilités d'intégration locale ou un autre statut juridique dans les pays d'asile**

13. Il se peut que certains réfugiés angolais souhaitent continuer à rester, à résider ou à s'intégrer dans le pays où ils ont jusqu'ici bénéficié de l'asile. De nombreux réfugiés angolais sont des résidents de longue date dans leur pays d'asile. Ils ont fondé une famille en se mariant à des ressortissants du pays d'asile ou à des nationaux de pays tiers vivant dans ce pays. Beaucoup fournissent une contribution à l'économie locale. Dans de tels cas, le HCR considère que l'intégration locale ou un autre statut juridique représente la solution durable la plus appropriée.
14. Depuis l'adoption de la Stratégie globale en octobre 2009, des progrès ont été faits concernant l'intégration locale des réfugiés angolais dans les pays d'asile. Le gouvernement zambien s'est notamment engagé à intégrer quelque 10 000 réfugiés angolais de longue date sur son territoire. Ailleurs, la citoyenneté, un statut juridique permanent ou un droit de séjour prolongé a été accordé à un nombre limité de réfugiés, dont les conjoint(e)s réfugié(e)s et enfants de nationaux du pays d'accueil, les réfugiés ayant des qualifications professionnelles et autres résidents de longue durée. Il convient

de noter à cet égard que la législation angolaise n'autorise pas les citoyens à avoir une double nationalité.

15. Malgré ces exemples positifs, il reste difficile d'obtenir un éventail plus large de possibilités d'intégration locale. De manière générale, les gouvernements des pays d'asile ne font toujours pas la démarche de proposer des offres concrètes d'intégration sur place pour les réfugiés angolais, ou de définir les catégories de réfugiés susceptibles de remplir les conditions requises pour pouvoir bénéficier de cette solution, beaucoup hésitant à s'engager à mettre en place des formules d'intégration locale en l'absence de progrès notables concernant le rapatriement librement consenti.
16. Lors des réunions bilatérales et de consultations organisées avec les États en octobre 2011, les délégations des États se sont largement entendues sur la nécessité de tenir compte, dans la mesure du possible, des liens étroits que de nombreux réfugiés avaient établis dans leur pays d'asile. Toutefois, ils ont aussi souligné les problèmes importants auxquels ils se trouvaient confrontés à ce sujet en tant qu'États d'accueil, tels que la rareté des terres et le manque de ressources permettant d'assurer une intégration dans des conditions satisfaisantes.
17. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, le HCR recommande l'adoption des mesures suivantes :
  - a) Les pays qui accueillent des réfugiés angolais doivent envisager sous un jour favorable l'octroi de la naturalisation ou d'un autre statut juridique aux réfugiés qui ont tissé des liens familiaux, sociaux et économiques forts dans ces pays, conformément à la Conclusion N° 69 (XLIII) (1992) sur la « Cessation de statut ». Le HCR doit s'assurer que les pays concernés ont bien prévu ou vont prévoir les dispositifs nécessaires pour que les réfugiés qui le souhaitent puissent rester.
  - b) Les États doivent, avec l'appui du HCR si besoin, informer les réfugiés qui souhaitent rester, résider ou s'intégrer dans leur pays d'asile, des prestations ou des options légales dont ils peuvent bénéficier en vertu de la législation nationale.
  - c) Le gouvernement angolais doit fournir des passeports nationaux, des cartes consulaires ou autres documents officiels aux réfugiés angolais se trouvant dans des pays d'asile afin de faciliter la délivrance rapide de permis de travail et de résidence par ces pays.
  - d) Reconnaissant les coûts liés à l'intégration sur place, le HCR doit aider les pays d'asile dans leurs efforts déployés en faveur de l'intégration locale dans la mesure des financements disponibles. Le HCR et les pays d'asile doivent plaider auprès des pays donateurs afin que ceux-ci augmentent le montant des fonds disponibles pour cet élément essentiel de la stratégie globale.

**iii) Élaborer un calendrier commun aboutissant à la cessation définitive du statut de réfugié, tout en continuant à répondre aux besoins des personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine pour des raisons de protection**

18. L'application des clauses de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister » marque le point final de la stratégie globale. Comme il est expliqué ci-dessus, le HCR recommande aux États de continuer à mettre en œuvre tous les aspects de la cessation du statut de réfugié au cours du premier semestre 2012, y compris les procédures d'exemption, pour les réfugiés angolais ayant fui en raison de la guerre d'indépendance et de la guerre civile qui ont déchiré leur pays entre 1961 et 2002, leur statut de réfugié devant officiellement prendre fin le 30 juin 2012.



19. Les paragraphes ci-dessous exposent de manière plus détaillée la recommandation du HCR relative à l'applicabilité des clauses de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister » à la population actuelle de réfugiés angolais.

#### **D. Applicabilité des clauses de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister » aux réfugiés de l'Angola**

##### **Bien-fondé et portée de la cessation**

###### **i) Considérations générales**

20. Tant la Convention de 1951 relative aux réfugiés que la Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés prévoient la cessation du statut de réfugié lorsque des changements positifs ont eu lieu dans le pays de nationalité (ou le pays de résidence habituelle) de sorte que les causes ayant été à l'origine de la fuite du réfugié n'existent plus. Les changements intervenus doivent avoir un caractère fondamental et durable.

21. La cessation ne doit pas être invoquée de manière ouverte, avec l'intention de déclarer qu'un pays ne produit plus de réfugiés. Au contraire, l'application des clauses de cessation est généralement liée à des événements spécifiques permettant de mesurer le caractère « fondamental et durable des changements ». Une déclaration de cessation ne doit pas être utilisée comme un obstacle automatique aux demandes de statut de réfugié, que ce soit au moment de la déclaration ou après, et les demandes d'asile déposées par des requérants de ce pays doivent continuer d'être étudiées dans le cadre de procédures complètes et équitables.

###### **ii) Bien-fondé**

22. De 1961 à 2002, soit une période de plus de 40 ans, l'Angola a été plongé dans un conflit armé. La guerre d'indépendance contre le Portugal a duré de 1961 à 1975, et a été immédiatement suivie par une guerre civile entre le gouvernement angolais et les forces rebelles. Pendant cette période, des millions d'Angolais ont été déplacés, quelque 600 000 fuyant le pays pour chercher refuge à l'étranger.

23. La guerre civile angolaise a définitivement pris fin avec la signature du Protocole d'accord de Luena, le 4 avril 2002, entre le gouvernement de la République d'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Depuis l'accord de Luena, en 2002, l'Angola a joui d'une paix et d'une tranquillité relatives à l'exception de la province de Cabinda, où des violences sporadiques ont éclaté en relation avec un mouvement séparatiste.

24. Les premières élections législatives après la guerre ont été organisées en 2008 et ont abouti à la victoire décisive du parti au pouvoir, le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA). Les résultats ont été acceptés par l'UNITA, qui est devenu le principal parti d'opposition. Une nouvelle constitution a été adoptée début 2010, introduisant un ensemble de valeurs et de principes clés, dont le respect de la primauté du droit et des droits fondamentaux de la personne humaine. Des progrès réguliers ont été accomplis dans le rétablissement de l'infrastructure et des services économiques et sociaux. Le gouvernement met en œuvre un programme de décentralisation des services publics et a commencé à allouer des ressources au développement dans tout le pays, y compris dans les régions rurales isolées.

25. Reflétant ces changements positifs, la majorité des réfugiés angolais ont regagné leur pays. Entre 2002 et décembre 2011, quelque 470 000 réfugiés angolais sont rentrés chez eux, la majorité avec l'assistance du HCR.

### **iii) Portée de la cessation**

26. En s'appuyant sur une analyse approfondie des changements fondamentaux qui ont eu lieu en Angola ces huit dernières années, et sur les consultations organisées avec les principaux pays d'asile et le pays d'origine, le HCR estime qu'il peut désormais être mis fin au statut de réfugié des Angolais qui ont fui en raison des conflits qui ont déchiré le pays entre 1961 et 2002, en vertu des clauses de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister » prévues aux paragraphes 6 A) e) et f) du Statut du HCR, de l'Article 1 C 5) et 6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (la « Convention de 1951 ») et de l'Article 14) e) de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité africaine relative aux réfugiés (la « Convention de l'OUA de 1969 »).

## **Conséquences juridiques et pratiques de la cessation**

### **i) Déclaration de cessation et entrée en vigueur de la cessation**

27. Le HCR recommande aux États de mettre en œuvre tous les aspects de la cessation du statut de réfugié au cours du premier semestre 2012, y compris les procédures d'exemption, pour les réfugiés angolais ayant fui en raison des conflits qui ont déchiré leur pays entre 1961 et 2002, leur statut de réfugié devant officiellement prendre fin le 30 juin 2012. À cette fin, les États doivent déclarer la cessation du statut de réfugié le plus vite possible, et faire notamment connaître aux réfugiés la date de son entrée en vigueur, à savoir le 30 juin 2012. Le HCR est prêt à fournir des conseils techniques aux États à cet égard, en particulier concernant la mise en œuvre des procédures d'exemption (voir paragraphes 29 à 32 ci-dessous)<sup>2</sup>.
28. La date d'entrée en vigueur de la cessation du statut de réfugié peut survenir avant que des dispositions n'aient été prises pour le rapatriement librement consenti et/ou l'octroi d'un autre statut juridique. Dans ces situations, il convient d'envisager la suspension de la cessation afin que les personnes concernées continuent de bénéficier de la protection en tant que réfugiés, y compris de la protection contre le refoulement, jusqu'à ce que les dispositifs nécessaires soient pleinement mis en œuvre. La suspension d'une déclaration de cessation équivaudrait à une interruption temporaire de la décision de mettre fin au statut et, conformément aux principes généraux du droit administratif, doit être limitée dans le temps. La suspension de la déclaration de cessation ne doit pas être confondue avec l'effet suspensif d'une demande d'exemption, comme expliqué plus en détail ci-dessous.

### **ii) Procédures d'exemption**

29. En s'appuyant sur les dispositions précitées de la Convention de 1951 et d'autres instruments, et conformément aux principes établis du droit international relatif aux réfugiés, on distingue deux catégories de réfugiés angolais relevant du champ d'application de la cessation pour lesquels la cessation ne s'applique pas : a) les réfugiés qui continuent de craindre avec raison d'être persécutés ; et b) les personnes qui peuvent invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection de leur pays d'origine, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Voir, HCR, *Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations*, décembre 2011, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4eef5c3a2.pdf>.

<sup>3</sup> Article 1C 5) et 6), Convention de 1961.



30. Si les réfugiés angolais devraient généralement pouvoir se prévaloir de la protection de leur pays d'origine, le HCR reconnaît que la situation de ceux qui sont originaires de la province de Cabinda mérite une attention particulière. Cette province a été victime d'une insurrection, remontant à 1975, menée par des groupes séparatistes. Compte tenu des circonstances particulières qui existent dans la province de Cabinda, le HCR recommande aux États de mettre en œuvre des procédures d'exemption simplifiées pour les réfugiés angolais originaires de cette province. L'Organisation fournira des informations et des orientations plus détaillées sur les modalités d'application de ces procédures simplifiées<sup>4</sup>.
31. Dans les cas où le HCR, ses homologues gouvernementaux ou ses partenaires ont connaissance de personnes pouvant continuer d'avoir besoin de la protection internationale, ils peuvent prendre directement contact avec ces personnes et les conseiller quant à leur droit de solliciter l'exemption de l'application des clauses de cessation.
32. Une demande d'exemption a un effet suspensif sur l'application de la décision de cessation. Dès lors, les réfugiés angolais qui ont déposé une telle demande mais dont la requête n'a pas encore été examinée à la date d'entrée en vigueur de la cessation conserveront leur statut de réfugié en attendant le résultat final de la procédure d'exemption, une fois toutes les voies de recours épuisées.
33. Le HCR travaillera avec les gouvernements des pays d'asile et ses partenaires à faire en sorte que les procédures nécessaires soient mises en place afin de recevoir dûment les demandes d'exemption qui sont déposées et de statuer sur elles dans des conditions satisfaisantes. Il conviendra notamment de mener une campagne d'information sur la cessation.

### **iii) Demandeurs d'asile**

34. Les demandeurs d'asile ne sont généralement pas couverts par les termes d'une déclaration de cessation. Les ressortissants angolais dont la demande d'asile est en cours d'instruction doivent subir une procédure individuelle de détermination du statut de réfugié et leur requête doit continuer de faire l'objet d'un examen juste et équitable.

### **iv) Modalités d'application de la cessation**

35. Pour les pays d'asile parties à la Convention de 1951 et/ou à la Convention de l'OUA de 1969, c'est aux autorités nationales qu'incombe la responsabilité ultime de définir les modalités d'application des clauses de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister ». La législation nationale pertinente sera aussi applicable. Les États doivent donc procéder aux préparatifs nécessaires à la mise en œuvre de la cessation du statut de réfugié pour les réfugiés angolais de manière transparente et le plus rapidement possible. En ayant à l'esprit le rôle de surveillance que lui confère le paragraphe 8 de son Statut, ainsi que les Articles 35 et 36 de la Convention de 1951 relative aux réfugiés, l'Article II du Protocole de 1967 et l'Article VIII de la Convention de l'OUA de 1969, le HCR fournira les conseils, l'appui technique ou autre forme de soutien et les ressources dont les États pourront avoir besoin pour l'application des clauses de cessation.

HCR  
15 janvier 2012

---

<sup>4</sup> Voir, en particulier, Part 6.3, *Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations*, décembre 2011, à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4eef5c3a2.pdf>

