

I. Introduction

1. Il n'a jamais été prévu que par l'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les personnes dont on détermine qu'elles sont des réfugiés doivent conserver ce statut leur vie durant. La protection internationale des réfugiés a été considérée comme un substitut temporaire à la protection nationale dont ces personnes ont été privées. Il était prévu qu'après une certaine période, les réfugiés n'auraient plus besoin de protection internationale, soit parce qu'elles pouvaient rentrer dans les pays qu'elles avaient quitté, soit parce qu'elles pouvaient s'intégrer dans un pays d'asile qui leur offrirait le même degré de protection que celui dont jouissent les citoyens de ce pays. Comme principal moyen d'y parvenir, la Convention envisage la naturalisation.
2. Pour la plupart des réfugiés, la solution durable la plus souhaitable et la plus appropriée, lorsque les circonstances le permettent, reste toutefois le rapatriement librement consenti. Les pays d'asile consacrant des ressources considérables à l'assistance de groupes de réfugiés sont réticents, à moins qu'il ne s'agisse de cas isolés, à offrir protection et assistance au-delà de la période strictement nécessaire. Sur la base de l'évaluation des risques personnels qu'ils encourent, certains réfugiés peuvent prendre la décision de rentrer chez eux. Toutefois, bon nombre d'entre eux voient leur retour facilité par un accord entre le HCR et les Etats intéressés concernant la mise en oeuvre d'un programme de rapatriement librement consenti assorti de garanties quant à la sécurité et à l'assistance à la réintégration. Un petit nombre de réfugiés peut s'opposer au retour dans le pays. Certains peuvent alléguer que les circonstances dans leur pays ne se sont pas modifiées et que leur crainte de persécution reste réelle. D'autres, ayant séjourné plus et que longtemps dans le pays d'asile, y ont éventuellement noué des liens étroits. Un certain nombre de réfugiés peuvent ne pas vouloir rentrer dans la mesure où les possibilités qui leur sont offertes dans les pays d'asile semblent résolument meilleures que celles qui leur sont offertes dans leur propre pays.
3. Reconnaissant la nature temporaire du statut de réfugié, la Convention de 1951, entre autres, établit les conditions dans lesquelles la Convention cessera de s'appliquer. Les clauses contenant ces conditions sont généralement appelées les "clauses de cessation". Elles n'ont pas fait dans le passé l'objet de recours fréquents, dans la mesure où les solutions aux problèmes des réfugiés sont beaucoup plus souvent trouvées à l'extérieur de ce cadre. En outre, il est souvent très difficile d'évaluer si les critères d'application de ces clauses sont remplis. Néanmoins, les développements politiques récents dans certaines régions du monde ont donné davantage de pertinence à ces clauses dans un certain nombre de situations de réfugiés et conféré, ces derniers mois, un nouvel intérêt à leur application.
4. Dans ce contexte, l'objet de cette note est de jeter sur le papier un certain nombre de considérations que les Etats et le HCR pourraient prendre en compte au moment d'interpréter et d'appliquer les dispositions concernant la cessation du statut sur la base du changement de circonstances.

II. Clauses de cessation

5. Les clauses prévoyant la cessation du statut de réfugié suite à des événements de nature spécifique sont contenues dans la Convention de 1951 (Article 1C), la Convention de l'OUA de 1969 (Article 1(4)) et dans le Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (paragraphe 6A)¹. Les clauses de cessation dans les trois instruments sont très similaires et aux fins de cette note seront traitées comme un tout. Dans le contexte de ces instruments pris un par un, les clauses de cessation sont exhaustives. En d'autres termes, une fois qu'une personne a été reconnue comme réfugiée, il ou elle conserve ce statut jusqu'à ce que l'une des clauses de cessation s'applique. Une approche rigoureuse est adoptée quant à leur application, motivée par la nécessité de donner aux réfugiés l'assurance que leur statut ne fera pas l'objet de révisions constantes à la lumière de changements temporaires - c'est-à-dire non fondamentaux - dans la situation prévalant dans le pays d'origine.
6. La cessation doit toujours être distinguée de l'annulation de statut. A titre exceptionnel, un réfugié peut perdre son statut suite à l'annulation, lorsqu'il est déterminé ultérieurement que la personne ne remplit pas les conditions requises par la définition du réfugié au moment de la détermination d'éligibilité mais obtient cette reconnaissance sur la base d'une mauvaise interprétation des faits. Cette note n'aborde pas la question de l'annulation qui soulève des problèmes distincts de la cessation.
7. Les clauses de cessation prévues dans l'article 1 C de la Convention de 1951 distinguent deux catégories principales:
 - A) Celles qui prennent effet suite à un changement de la situation de la personne dont elle peut être tenue pour responsable (Article 1 C 1) - 4)).
 - B) Celles qui prennent effet suite à un changement de circonstances dans le pays d'origine ou de résidence habituelle du réfugié (Article 1 C 5) - 6)).

A. Cessation due à des changements au niveau des circonstances personnelles

8. Les clauses dont il est ici question s'appliquent en raison de la décision du réfugié de recouvrer une protection nationale ce qui rend caduc le besoin d'une protection internationale. En règle générale, le réfugié aura agi volontairement avec l'intention d'obtenir une protection nationale, par exemple en obtenant la citoyenneté ou un passeport national et/ou en rentrant dans le pays d'origine avec l'accord et même l'assistance des autorités de ce pays. L'application de ces clauses peut soulever des questions

difficiles au cas par cas mais ce n'est pas là l'objet de la présente note. Il convient en l'occurrence de se référer au Guide du HCR sur les procédures et critères pour la détermination d statut de réfugié (pages 27 à 31) pour davantage de détails.

B. Cessation du statut de réfugié sur la base d'un changement de circonstances dans le pays d'origine ou de résidence habituelle

9. La deuxième catégorie de clauses de cessation part en effet du principe que la protection internationale ne doit être fournie que dans la mesure où elle est nécessaire, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une protection nationale. Dans l'application de l'article 1 C 5) et 6), un Etat contractant est invité à décider si "les circonstances à la suite desquelles une personne a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité".

"Circonstances ayant cessé d'exister" - Article 1 C 5) et 6)

10. On présuppose généralement que les "circonstances" en question sont principalement des conditions touchant à la politique et aux droits fondamentaux de l'homme dans le pays d'origine ou de résidence habituelle. Ces circonstances auront été à l'origine de la crainte de persécution ayant donné lieu à l'octroi du statut de réfugié.

11. Les circonstances sont généralement censées avoir cessé lorsque des changements fondamentaux ont eu lieu, éliminant les causes de la crainte de persécution des réfugiés et offrant une garantie de sécurité au retour. Il n'est généralement pas aisé de décider de ce qui constitue des conditions de "sécurité" dans un pays. Parmi les facteurs ayant pesé d'un poids particulier à cet égard, il convient de mentionner le degré de démocratie atteint par le pays, son adhésion aux instruments internationaux sur les droits de l'homme (y compris les droits des réfugiés) et l'accès accordé aux organisations nationales ou internationales indépendantes afin qu'elles puissent vérifier et contrôler le respect des droits de l'homme. Parmi les facteurs spécifiques ayant une incidence sur la cessation, il convient de citer les amnisties, l'abrogation de lois répressives, l'annulation de jugements contre des opposants politiques et, en règle générale, le rétablissement des protections et garanties juridiques selon lesquelles les actes discriminatoires ayant provoqué la fuite des réfugiés ne se reproduiront plus. Ces éléments pris ensemble constituent la base d'une décision quant à la cessation des circonstances ayant donné lieu à l'octroi du statut de réfugié.

12. De toute évidence, les changements n'interviennent pas dans un pays du jour au lendemain. En outre, les changements initialement couronnés de succès ne se révèlent pas toujours durables au bout d'un certain temps. Il arrive fréquemment que les efforts déployés au plan national pour développer des institutions démocratiques soient contrés par des forces à l'intérieur du pays qui s'opposent à ces changements. Pour cette raison, le HCR recommande généralement que tous les développements qui semblent témoigner de changements substantiels et profonds mettant en jeu les clauses de cessation doivent être réévalués au bout d'un certain temps avant qu'une décision en matière de cessation ne soit prise. Aucune règle universelle ne peut être établie quant à la période de temps nécessaire pour garantir la stabilité des changements. L'expérience a montré toutefois qu'une période minimale de 12 à 18 mois (selon les circonstances) doit normalement s'écouler avant qu'un jugement ne puisse être raisonnablement porté sur la cessation de circonstances. Cette période doit être mise à profit par le ou les pays envisageant d'avoir recours aux clauses de cessation pour s'informer auprès des différentes sources disponibles, y compris les réfugiés, les organes des droits de l'homme jouissant d'une réputation bien établie, le HCR et les représentations diplomatiques, quant à la nature fondamentale des changements intervenus dans le pays d'origine.

13. Bien que l'article 1 C 5) et 6) se réfère à la situation de statut d'un "réfugié", les clauses sont en général plus directement applicables aux situations de groupe, particulièrement lorsque tous les réfugiés ont la même nationalité. Néanmoins, une condition préalable à toute application individuelle ou collective est que toute personne doit pouvoir se prévaloir du droit à contester la pertinence de la déclaration de cessation dans son cas, en raison d'éléments spécifiques qui justifieraient le maintien du statut du réfugié en raison de la persistance d'une crainte. Les procédures d'application des clauses de cessation doivent contenir des dispositions pour réexaminer le statut sur cette base.

Mise en oeuvre d'une décision d'appliquer l'article 1 C 5) - 6)

14. La décision d'appliquer ces clauses de cessation n'affecte que les réfugiés qui n'ont pas entre-temps obtenu un statut personnel différent; par exemple moyennant la naturalisation ou l'autorisation de résidence permanente.

15. Comme il est indiqué plus haut, au sein du groupe des réfugiés à qui s'appliquent les clauses de cessation, il peut s'en trouver qui ont des raisons valables de refuser de se réclamer de la protection de leur pays. Ces raisons sont souvent les suivantes:

i) Crainte fondée de persécution malgré les changements intervenus dans le pays d'origine. à cet égard, par exemple, un changement des attitudes officielles peut ne pas suffire à libérer le réfugié de la crainte de persécution, lorsqu'une fraction de la population est toujours en butte aux préjugés ou aux griefs qui continuent de menacer la sécurité de la personne concernée.

ii) Des raisons impérieuses de maintenir le statut sur la base d'une persécution antérieure. Cette exception est spécifiquement prévue au paragraphe 1 C 5) - 6), concernant les réfugiés reconnus en vertu d'instruments antérieurs concernant les réfugiés. Il a généralement été accepté toutefois, que l'exception doit s'appliquer de façon plus large compte tenu d'un souci humanitaire de voir que les personnes traumatisées par des persécutions ou la perte de membres de leur famille ne peuvent raisonnablement pas rentrer dans le pays où de tels actes ont été à déplorer.

lii) Les droits acquis, y compris suite à des liens sociaux, familiaux et/ou économiques très étroits dans le pays d'asile, particulièrement lorsque la totalité ou l'essentiel des liens dans le pays d'origine ont disparu. Cette exception particulière, bien que ne figurant pas explicitement dans la Convention, est en quelque sorte implicite dans le paragraphe 6 A) II) e) du Statut de l'Office du Haut Commissaire qui reconnaît que "des raisons autres que de convenance personnelle" peuvent être avancées. Il convient d'établir une distinction ici entre le désir du réfugié de vivre dans des conditions matérielles plus favorables et les difficultés réelles et sérieuses inhérentes à la rupture des liens sociaux, culturels et professionnels que la personne a dû nouer à l'étranger. La reconnaissance du statut de réfugié, attestant un état actuel des choses, confère également des droits. Une fois reconnu, le statut de réfugié donne certains droits en vertu du droit international et national, grâce auxquels les réfugiés reconnus peuvent agir et vivre. Il est également probable que les réfugiés, et particulièrement les résidents à long terme, acquerront des droits matériels de propriété et autres qui doivent être respectés par les Etats conformément à la doctrine des droits acquis. En outre, la situation d'ensemble des étrangers résidents donne lieu à ce qu'on peut librement appeler des "attentes légitimes" quant à la continuation de ce statut. Les Etats reconnaissent de plus en plus leur responsabilité quant au respect de ces attentes dans le cas d'étrangers résidents à long terme. Dans la mesure où la cessation du statut de réfugié pourrait priver les individus de leurs droits acquis et décevoir leurs attentes légitimes, il est d'autant plus impérieux d'envisager de façon restrictive la prise d'une telle décision.

16. Pour les réfugiés qui n'ont aucune raison valable de refuser de se réclamer de la protection de leur pays, l'application des clauses de cessation conduira au retrait de leur statut de réfugié. En conséquence, leur situation dans le pays d'asile est régie par la législation pertinente de ce pays. Le nombre de personnes touchées peut être limité dans la mesure où, suite aux changements intervenus dans le pays d'origine, de nombreuses personnes peuvent avoir déjà pris la décision de rentrer, soit spontanément, soit au titre d'un programme de rapatriement librement consenti. Il est souhaitable que le retour des personnes auxquelles on a retiré le statut de réfugié s'accompagne dans toute la mesure du possible d'une forme d'assistance à la réintégration de la part des gouvernements et/ou des organisations concernés équivalant à l'assistance fournie à d'autres rapatriés. La fourniture de ce type d'assistance peut également servir à faciliter le retour.

III. Rôle du HCR en matière de cessation

17. La décision d'appliquer les clauses de cessation au titre de la Convention de 1951 Incombe exclusivement aux parties contractantes. Toutefois, aux termes de l'article 35 de la Convention, le Haut Commissaire a un rôle à jouer dans la supervision de l'application de ces dispositions. A cet égard, le Haut Commissaire peut aider les gouvernements à évaluer les changements intervenus dans les pays d'origine afin d'appliquer éventuellement les clauses de cessation.

18. Le statut de l'Office du Haut Commissaire prévoit également que le Haut Commissaire peut déclarer que certaines personnes ne relèvent plus de sa compétence. Cette déclaration sera motivée par des raisons semblables à celles que prévoit la Convention de 1951. Toutefois, aux termes du Statut, les dispositions concernant les circonstances ayant cessé d'exister, et concernant la cessation, ne se réfèrent qu'aux réfugiés au sens du paragraphe 6 A) (c'est-à-dire les personnes qui deviennent réfugiées suite à des événements intervenus avant le 1er janvier 1951) et non pas les réfugiés au sens du paragraphe 6 B) (c'est-à-dire les réfugiés d'après 1951), les documents officiels ne donnent aucunement à penser que cette lacune juridique était intentionnelle d'un point de vue opérationnel. Dans la pratique, le Haut Commissaire a, à plusieurs reprises, déclaré la cessation de sa compétence concernant les réfugiés d'après 1951.

19. Vu les graves implications des clauses de cessation, le Haut commissaire a eu tendance à les appliquer de façon très restrictive. La plupart des situations de réfugiés sont de préférence résolues grâce au rapatriement librement consenti, lorsque les circonstances le permettent, ce qui évite au Haut Commissaire d'avoir recours aux clauses de cessation. Au cours des dix dernières années, le Haut Commissaire a invoqué la clause de cessation, notamment pour les groupes de réfugiés zimbabwéens (1981), argentins (1984), uruguayens (1985), tchèques (1991), hongrois (1991) et polonais (1991).

20. Une déclaration du Haut Commissaire selon laquelle un groupe particulier de réfugiés ne relève plus de la compétence du Haut Commissaire conduit à l'interruption des activités de protection et d'assistance du Haut Commissariat en faveur de ce groupe. La question de la résidence permanente des réfugiés dans le pays d'asile est une question surgissant entre les réfugiés de ce pays bien que le Haut Commissaire recommande aux pays d'asile d'envisager favorablement le maintien du statut de réfugié ou l'acquisition d'un autre statut personnel pour les réfugiés ayant des raisons valables (voir la liste ci-dessus) de souhaiter rester dans le pays d'asile.

IV. Conclusion

21. En bref, le HCR recommande que:

i) Toute décision de reconsidérer le statut de réfugié sur la base de "circonstances ayant cessé d'exister" ne doit être prise qu'après un examen scrupuleux et complet de la nature profonde et durable des changements qui requièrent généralement une période allant de 12 à 18 mois depuis les changements substantiels et profonds jusqu'à la prise de décision en matière de cessation.

ii) Toutes les personnes concernées doivent pouvoir obtenir le réexamen des fondements de leur demande si les circonstances laissent à penser que la crainte est toujours justifiée ou que la persécution passée est d'une telle ampleur qu'elle milite contre le retour. Les réfugiés qui ont d'autres raisons valables et fondées de refuser de se réclamer à nouveau de la protection de leur pays doivent pouvoir conserver leur statut de réfugié ou obtenir un autre statut; par exemple la résidence permanente ou, de préférence, la citoyenneté. En donnant effet à une décision d'invoquer dans une situation donnée les clauses de cessation, les Etats doivent aborder de façon humaine les conséquences pour les personnes touchées, particulièrement lorsque l'on a à faire à des droits reconnus qui plaident pour le maintien de la résidence.

- lii) Tout retour doit être assorti de mesures visant, autant que faire se peut, à faciliter le retour et la réintégration.

1 CONVENTION DE 1951, RELATIVE AU STATUT DES REFUGIES

ARTICLE 1C

Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus:

- (1) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou
- (2) Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou
- (3) Si, elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité; ou
- (4) Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; ou
- (5) Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité,

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

- (6) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique

La présente Convention cesse de s'appliquer dans les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique

La présente Convention cesse de s'appliquer dans les cas suivants à toute personne jouissant du statut de réfugié:

- (A) si cette personne s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou
- (B) si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou
- (C) si elle a acquis une nouvelle nationalité et si elle jouit de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou
- (D) si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;
- (E) si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité;
- (F) si elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise comme réfugiée;
- (G) si elle a enfreint gravement les buts poursuivis par la présente Convention

STATUT DU HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES

paragraphe 6 (A)

"La compétence du Haut Commissaire cesse de s'exercer sur toute personne visée par les dispositions de la section (A) dans les cas ci-après:

- (A) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou
- (B) Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou
- (C) Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité; ou
- (D) Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; ou
- (E) si les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus invoquer d'autres motifs que de convenance personnelle pour continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité - des raisons de caractère purement économique ne peuvent être invoquées; ou

(F) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle peut retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle, et ne peut donc plus invoquer d'autres motifs que de convenance personnelle pour persister dans son refus d'y retourner."

Disclaimer: © UNHCR