

Huitième partie

La cessation (article 1 C)

Sommaire

| | | |
|------------|---|-----|
| 8.1 | | |
| | La cessation de la protection de réfugié | 551 |
| 8.2 | | |
| | Relevé des conclusions : la cessation du statut de réfugié | 611 |
| 8.3 | | |
| | Liste des participants | 617 |

LA CESSATION DE LA PROTECTION DE RÉFUGIÉ

Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN *

Table des matières

| | |
|---|-----|
| I. Introduction | 553 |
| II. La cessation pour changements de circonstances | 555 |
| A. Interprétation des clauses relatives aux changements de circonstances | 556 |
| B. Pratique du HCR en vertu de son Statut, 1973-1999 | 561 |
| C. Pratique des États en matière de cessation pour changements de circonstances | 574 |
| 1. Evaluation de la situation dans l'État de persécution | 576 |
| 2. Procédure équitable | 577 |
| 3. Exceptions | 580 |
| D. Retrait de la protection temporaire | 585 |
| III. La cessation fondée sur des circonstances personnelles | 587 |
| A. Restauration de la protection nationale | 587 |
| B. Recouvrement de la nationalité | 589 |
| C. Acquisition d'une nouvelle nationalité | 590 |
| D. Réétablissement dans le pays d'origine | 592 |
| E. Questions de cessation spécifiques à la Convention de l'OUA sur les réfugiés | 594 |

* Joan Fitzpatrick tient à manifester sa gratitude pour le soutien apporté par la Fondation Carnegie pour la paix internationale et par le HCR, ainsi que pour l'aide en matière de recherches menée par Emily Headings. Les travaux de recherche de Raphael Bonoan ont reçu le soutien de la Fondation W. Mellon, dans le cadre du programme Mellon-MIT sur les organisations non gouvernementales et les migrations forcées et ont été parrainés par la Section de la politique de protection et des conseils juridiques du Département de la protection internationale du HCR. Il tient à remercier les nombreux membres du personnel du HCR avec lesquels il a pu s'entretenir au sujet de cette étude ainsi que le service des archives du HCR et le personnel du bureau de liaison à New York pour leur aide. Ce document synthétise deux documents rédigés par les auteurs pour une table ronde d'experts qui s'est tenue à Lisbonne les 3 et 4 mai 2001 dans le cadre des Consultations mondiales sur la protection internationale organisées par le HCR à l'occasion du 50^e anniversaire de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*.

| | |
|--|-----|
| IV. Les concepts de cessation et la détermination initiale du statut de réfugié | 595 |
| V. Recommandations relatives à la pratique du HCR et des États | 597 |
| A. Pratique du HCR | 597 |
| B. Pratique des États | 603 |
| VI. Conclusions | 608 |

I. Introduction

Être réfugié peut constituer un moment significatif dans la vie d'une personne, mais le statut de réfugié n'est pas nécessairement destiné à être permanent. La cessation du statut de réfugié pose des problèmes politiques et administratifs aux États et au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de même qu'elle crée des risques pour les réfugiés.

Les clauses de cessation de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*¹, et les dispositions similaires des autres instruments internationaux en matière de réfugiés, ont longtemps été négligées en tant que sujet en droit des réfugiés. Au cours des dernières années, l'intérêt pour leur interprétation et leur application s'est accru du fait de plusieurs évolutions : démocratisation dans certains États anciennement répressifs ; volonté de prévenir le fait que l'asile devienne un méthode détournée pour l'immigration ; expériences de protection temporaire pendant des afflux massifs ; pression sur le rapatriement librement consenti en tant que solution durable optimale pour les déplacements ; développement de normes pour le rapatriement librement consenti ; frustration engendrée par la prolongation de situations d'urgence pour les réfugiés ; et dilemmes posés par le retour vers des zones de conflit, de danger et d'instabilité. La cessation peut avoir lieu dans différentes situations et les réfugiés peuvent encourir des risques si ces différences importantes sont négligées.

La deuxième partie de ce document se concentre sur la cessation pour « changements de circonstances »² prévue aux paragraphes 6.A.ii.e) et f) du Statut du HCR³, aux articles 1 C 5 et C 6 de la *Convention de 1951* et à l'article I.4.e) de la *Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*⁴. Les clauses relatives aux « changements de circonstances » sont applicables dans cinq contextes différents, parfois seulement par analogie : i) cessation de la protection du HCR en vertu de son Statut ; ii) cessation de la protection par l'État de réfugiés reconnus antérieurement à titre collectif ; iii) cessation individualisée de réfugiés reconnus ; iv) retrait de la protection temporaire et v) refus de demandes d'asile initiales en raison d'un changement de situation entre le moment de la fuite et celui de la détermination du statut.

Tandis que la cessation pour « changements de circonstances » représente actuellement un sujet de préoccupation important pour les décideurs, la troisième partie de ce document examine également les quatre motifs de cessation fondés sur des changements dans la situation individuelle des réfugiés reconnus, tels que défi-

1. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, n° 150 (ci-après la « *Convention de 1951* »).

2. L'expression « changements de circonstances » indique un changement de la situation dans l'État d'origine qui élimine les causes de persécution qui étaient à l'origine de la demande de protection internationale du réfugié.

3. A/RES/428 (V), 14 décembre 1950 (ci-après « le Statut »).

4. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1001, n° 3 (ci-après « la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* »).

nis aux articles 1 C 1 à C 4 de la *Convention de 1951* et aux articles I.4.a) à d) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*. Ces quatre situations sont le fait de : i) se réclamer à nouveau de la protection de son pays de nationalité ; ii) acquérir de nouveau sa nationalité ; iii) acquérir une nouvelle nationalité et iv) se rétablir dans son État d'origine. Cette partie propose des normes d'interprétation, en insistant sur le libre consentement, l'intention et la protection effective. La cessation formelle exige qu'une attention particulière soit accordée à l'applicabilité des critères de cessation à la personne concernée, que des procédures justes soient appliquées et que des exceptions soient prévues pour les personnes ayant des raisons impérieuses de se voir octroyer un statut juridique permanent préservant les droits acquis en tant que réfugiés.

Le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*⁵ du HCR apporte des conseils pour l'application des six clauses de cessation de la *Convention de 1951*. En 1991, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a mis l'accent sur la cessation, conduisant l'année suivante à l'adoption de la Conclusion No. 69 (XLIII)⁶ qui donne des orientations importantes sur les clauses relatives aux changements de circonstances des articles 1 C 5 et C 6. Comme l'attention des États et du HCR s'est ensuite portée sur les situations d'afflux massif dans les années 1990, le HCR a publié une *Note relative aux clauses de cessation* en 1997⁷ et des *Principes directeurs relatifs à l'application des clauses de cessation* en 1999⁸.

La quatrième partie de ce document analyse brièvement les problèmes qui peuvent survenir lorsque les critères normalement associés à la cessation sont appliqués pendant la procédure de détermination du statut de réfugié. Dans la cinquième partie, les auteurs expriment un certain nombre de recommandations relatives à la pratique du HCR et des États en matière d'application des clauses de cessation. Dans ce contexte, il faut insister de nouveau sur la nécessité d'interpréter restrictivement les clauses de cessation, en raison de la possibilité que des réfugiés authentiques soient exposés à un danger si un terme est mis à leur statut de manière prématurée⁹. Le document se termine par une conclusion développée dans la sixième partie.

5. HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, (Genève, 1979, réédité en 1992) (ci-après « *Guide du HCR* »), paragraphes 111-39.

6. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Conclusion No. 69 (XLIII), 1992, UN doc. A/AC.96/804.

7. HCR, *Note on the Cessation Clauses*, UN doc. EC/47/SC/CRP.30, 30 mai 1997.

8. HCR, *The Cessation Clauses : Guidelines on their Application*, avril 1999 (ci-après *UNHCR Guidelines on Cessation*).

9. Le *Guide du HCR*, *supra* note 5, déclare que les clauses de cessation énoncent « des conditions négatives et [que] l'énumération qui en est faite est exhaustive... [et] doivent donc s'interpréter de manière restrictive », paragraphe 116.

II. La cessation pour changements de circonstances

Il existe une grande similarité entre les clauses relatives aux changements de circonstances figurant dans le Statut, dans la *Convention de 1951* et dans la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*. Comme cela est énoncé à l'article 1 C de la *Convention de 1951*, la Convention cesse d'être applicable à une personne réfugiée si

5) 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; Étant 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 se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures; [ou]

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;

Étant 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.

Les États parties à la *Convention de 1951* ont le pouvoir d'invoquer les articles 1 C 5 et C 6, tandis que le HCR peut « déclarer que sa compétence cesse de s'appliquer à l'égard des personnes relevant des situations décrites dans le Statut »¹⁰. Cette distinction juridique donne cependant une fausse idée de l'étendue de la coopération entre le HCR et les États parties en matière d'interprétation et d'application des clauses relatives aux changements de circonstances.

Quand les États envisagent d'appliquer les clauses de cessation, le HCR recommande qu'il « soit impliqué de façon appropriée » au processus, conformément à son rôle de surveillance de l'application de la Convention, prévu à l'article 35 de la *Convention de 1951*¹¹. Le HCR peut aider les États à « évaluer l'impact des changements dans le pays d'origine ou donner des conseils sur les implications de la cessation du statut de réfugié concernant des groupes importants de réfugiés sur leur territoire »¹². De plus, une déclaration de cessation émise par l'Office du Haut Commissaire « pourra se révéler utile pour les États en matière d'application des clauses de cessation et de la *Convention de 1951* »¹³. Dans le même temps, le HCR requiert toutefois la coopération des États parties dans l'application des clauses de cessation. Les pays d'origine et les pays d'accueil jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre des dispositions relatives aux changements de circonstances et ils peuvent avoir des

10. *Note on the Cessation Clauses*, supra note 7, paragraphe 31.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, paragraphe 34.

13. Comité exécutif, Conclusion No. 69, supra note 6, troisième paragraphe du préambule.

objets de préoccupation particulière dont il faut tenir compte quand le HCR envisage la cessation du statut de réfugié.

Cinq aspects de la cessation pour changements de circonstances sont examinés ci-dessous : a) l'interprétation des clauses par le HCR et les États parties ; b) la pratique du HCR entre 1973 et 1999 conformément à son Statut ; c) la cessation déclarée par les États d'accueil ; d) le retrait de la protection temporaire ; et e) l'impact des déclarations de cessation sur la détermination initiale du statut de réfugié.

A. Interprétation des clauses relatives aux changements de circonstances

Le *Guide* exprime clairement le concept de « changements fondamentaux dans le pays [d'origine], dont il y a lieu de penser qu'ils ont rendu sans fondement les craintes de persécution »¹⁴. Le statut de réfugié « ne doit pas, en principe, être soumis à de fréquents réexamens, au détriment du sentiment de sécurité »¹⁵ du réfugié. Le *Guide* explique également de façon détaillée l'exception à la clause d'exclusion fondée sur les « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures »¹⁶.

Le HCR et les États ont par la suite détaillé ces concepts et développé une série de normes pour vérifier si les événements dans le pays d'origine peuvent être suffisants pour justifier l'application des articles 1 C 5 et 1 C 6. Ces principes directeurs se sont concentrés sur l'étendue et la pérennité du changement dans le pays d'origine comme éléments clés pour évaluer le caractère fondamental du changement. Le HCR et le Comité exécutif ont employé différents termes pour décrire le degré de changement nécessaire pour justifier une déclaration de cessation générale, mais tous laissent entendre que les changements doivent être d'une nature et d'une ampleur concernant l'ensemble du pays. Selon la Conclusion No. 69 (XLIII) du Comité exécutif :

Les États doivent apprécier avec soin le caractère fondamental des changements intervenus dans le pays de nationalité ou d'origine, y compris la situation globale en matière de droits de l'Homme, ainsi que la cause particulière d'une crainte de persécution, afin de s'assurer de façon objective et vérifiable que la situation qui a justifié l'octroi du statut de réfugié ne prévaut plus¹⁷.

Un changement fondamental de circonstances implique, de manière typique, des changements dans les modalités d'exercice du gouvernement et des évolutions en matière de droits de l'Homme, aboutissant à une transformation politique totale du pays d'origine¹⁸. Les preuves d'une telle transformation peuvent inclure « des

14. *Guide* du HCR, *supra* note 5, paragraphe 135.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*, para. 136.

17. Comité exécutif, Conclusion No. 69, *supra* note 6, paragraphe a).

18. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Sous-comité plénier sur la protection internationale, *Document de travail sur l'application des clauses de cessation (« changements de circonstances ») dans la Convention de 1951*, UN doc. EC/SCP/1992/CRP.1, paragraphe 11, 20 décembre 1991.

réformes importantes modifiant la structure juridique et sociale de l'État... [ou] des élections démocratiques, des déclarations d'amnisties, l'abrogation de lois oppressives et le démantèlement des anciens services de sécurité »¹⁹. En outre, « 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 peuvent aussi être pris en compte.²⁰ Les changements dans ces domaines doivent également être « effectifs » dans le sens où ils « suppriment le fondement de la crainte de persécution »²¹. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer ces changements « à la lumière de la cause particulière de la crainte »²².

Comment la situation générale en matière de droits de l'Homme doit-elle être évaluée ? Parmi les facteurs importants à prendre en considération, le HCR mentionne le respect des instruments internationaux des droits de l'Homme, en droit et en pratique, et la capacité des organisations nationales et internationales de contrôler et de superviser le respect des droits de l'Homme. Les indicateurs plus spécifiques incluent

le droit à la vie, à la liberté et à la non-discrimination, l'indépendance de la justice et des jugements équitables et publics respectant la présomption d'innocence, le respect de divers droits et libertés fondamentales tels que le droit à la liberté d'expression, le droit d'association, de réunion pacifique, de circulation et d'accès aux tribunaux, et l'État de droit en général²³.

Bien que le respect de ces droits n'ait pas besoin d'être « exemplaire », des améliorations importantes dans ces domaines et des progrès vers l'instauration d'institutions nationales pour la protection des droits de l'Homme sont nécessaires pour pouvoir conclure qu'un changement fondamental des circonstances est intervenu²⁴. Les normes relatives au rapatriement librement consenti et au retrait de la protection temporaire prévoient un examen similaire de la situation générale en matière de droits de l'Homme dans l'État d'origine, en insistant sur les possibilités de retour dans la sécurité et dans la dignité²⁵. Les liens entre la cessation et le retrait de la protection temporaire, ou d'autres formes de protection subsidiaire, sont examinés plus loin (partie II.D).

19. *Note on the Cessation Clauses*, supra note 7, paragraphe 20.

20. « Document de travail », supra note 18, paragraphe 11.

21. *Note on the Cessation Clauses*, supra note 7, paragraphe 19 (traduction libre).

22. *Ibid* (traduction libre).

23. *Ibid.*, paragraphe 23 (traduction libre).

24. *Ibid.*

25. HCR, *Handbook : Voluntary Repatriation : International Protection*, chapitres 2.2 et 2.4, 1996 ; HCR, *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It*, UN doc. EC/47/SC/CRP.27, 1997, paragraphe 4.n) ; J. Fitzpatrick, « Temporary Protection of Refugees : Elements of a Formalized Regime », 94 *American Journal of International Law*, 2000, pp. 279 et 300-2.

Le succès du rapatriement librement consenti à grande échelle peut également être un indicateur d'un changement fondamental de circonstances²⁶. Le rapatriement et la réintégration des réfugiés peuvent favoriser la consolidation de ces changements²⁷. Des réfugiés peuvent toutefois décider de retourner dans leur pays d'origine bien avant que des changements fondamentaux et durables soient intervenus. C'est pourquoi le rapatriement librement consenti peut être pris en compte dans l'évaluation de la situation dans le pays d'origine, mais il ne peut pas être considéré comme une preuve que des changements fondamentaux ont eu lieu.

Les changements positifs dans le pays d'origine doivent également être stables et durables. Comme le souligne le HCR : « Une situation qui a changé, mais qui continue de changer ou qui manifeste des signes de volatilité n'est, par définition, pas stable et ne peut pas être qualifiée de durable »²⁸. Les améliorations ont besoin de temps pour se consolider. Le HCR préconise donc qu'une « période minimale de douze à dix-huit mois » s'écoule avant de pouvoir évaluer les évolutions dans le pays d'origine²⁹. Certains États parties agissent conformément à cette recommandation. Par exemple, le gouvernement suisse observe une « période d'attente » minimale de deux ans³⁰, tandis que les Pays-Bas considèrent qu'une période de trois ans est nécessaire pour établir la pérennité d'un changement de circonstances dans le pays d'origine³¹.

Le HCR a indiqué, plus récemment, que la durée de la période d'attente peut varier en fonction du processus de changement en cours dans le pays d'origine. Une évaluation peut être possible dans un délai relativement bref quand ces changements « ont lieu de manière pacifique dans le cadre d'un processus constitutionnel et démocratique respectueux des droits de l'Homme, des garanties légales en matière de libertés fondamentales et quand l'État de droit prévaut »³². Inversement, quand les changements dans le pays d'origine interviennent dans un contexte de violence, de groupes non réconciliés se livrent bataille, d'inefficacité du gouvernement et d'absence de garanties en matière de droits de l'Homme, une période plus longue sera nécessaire pour confirmer la pérennité du changement³³.

26. *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphes 21 et 29.

27. *Ibid.*, paragraphe 29.

28. *Ibid.*, paragraphe 21 (traduction libre).

29. « Document de travail », *supra* note 18, paragraphe 12 ; *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphe 21.

30. Commentaires de B. Tellenbach, juge à la Commission suisse des recours des réfugiés, pour la table ronde d'experts de Lisbonne, p. 5.

31. Ministre de la Justice des Pays-Bas, Direction générale pour les affaires internationales et étrangères, Politique relative aux réfugiés, Annexe à la lettre du 6 mai 1999 adressée à la Chambre basse, Session 1998-9, doc. No. 19637, *Memorandum on the Withdrawal of Refugee Status*, titre 2.2 (document remis lors de la réunion de la table ronde d'experts sur la cessation en mai 2001).

32. *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphe 22 (traduction libre).

33. *Ibid.* Voir également *UNHCR Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphe 28.

La question de l'évaluation de l'ampleur et de la pérennité du changement dans les situations de conflit interne a été examinée dans des notes récentes du HCR relatives à la cessation. Selon ces notes, il est nécessaire de surveiller de près la mise en œuvre de tout accord de paix, notamment les dispositions relatives à la restitution des terres et des droits de propriété, de même que la stabilité économique et sociale générale dans le pays d'origine. De plus, une période plus longue peut être nécessaire pour établir la pérennité des changements de circonstances dans les situations post-conflit³⁴. Des recommandations apparemment contradictoires ont également été publiées au sujet de l'applicabilité des articles 1 C 5 et C 6 quand la paix, la sécurité et la protection nationale effective ont été réétablies dans certaines parties du pays d'origine³⁵.

L'élaboration des recommandations susmentionnées a impliqué un dialogue approfondi entre le HCR et les États parties, en particulier lors de réunions du Comité exécutif et de son Sous-comité plénier sur la protection internationale (SCPI). Par ailleurs, les États Parties ont rappelé la nécessité d'interpréter les dispositions relatives aux changements de circonstances de manière prudente.

La Commission des Communautés européennes, par exemple, a rédigé une *Proposition de directive pour harmoniser les normes minimales relatives au statut de réfugié au sein de l'Union européenne*, qui inclut des clauses de cessation³⁶. L'exposé des motifs de la proposition de directive de la Commission propose les normes suivantes pour évaluer un changement de circonstances dans l'État d'origine :

Le changement doit être suffisamment profond et durable pour éliminer la crainte fondée du réfugié d'être persécuté. Un changement profond des circonstances n'est pas la même chose qu'une amélioration des conditions dans le pays d'origine. La question est de savoir si un changement fondamental d'une grande signification politique ou sociale est intervenu, entraînant l'avènement d'un régime stable, différent de celui sous lequel une persécution pouvait avec rai-

34. Il est intéressant de noter que le HCR a invoqué les clauses de cessation plus rapidement dans les deux cas de règlement post-conflit (Soudan, 1973 et Mozambique, 1996) que dans des situations de transition démocratique. Voir Partie II.B ci-dessous.

35. La *Note on the Cessation Clauses*, publiée en 1997, *supra* note 7, énonce que les clauses de cessation peuvent être applicables à certaines régions d'un pays d'origine si : 1) les réfugiés sont en mesure de se réclamer de la protection nationale (qui implique non seulement la paix et la sécurité mais également l'accès aux institutions gouvernementales, judiciaires et économiques de base) ; et 2) les évolutions dans ces zones constituent un changement de circonstances fondamental, effectif et durable : *supra* note 7, paragraphes 25-6. Les *UNHCR Guidelines on Cessation*, publiés en avril 1999, suggèrent cependant que « des changements dans le pays d'origine du réfugié n'affectant qu'une partie du territoire ne doivent pas, en principe, mener à la cessation du statut de réfugié », *supra* note 8, paragraphe 29 (traduction libre).

36. Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale*, COM(2001) 510 final, 12 septembre 2001 (ci-après *Proposition de directive relative à des normes minimales en matière de qualification et de statut de réfugié*), art. 13.

son être crainte au départ. Un changement politique complet est l'exemple le plus évident d'un changement profond des circonstances, même si la tenue d'élections démocratiques, la déclaration d'une amnistie, l'abrogation de lois oppressives ou le démantèlement d'anciens services [de sécurité] peuvent aussi témoigner d'une telle évolution.

Une situation qui a changé mais continue de montrer des signes d'instabilité n'est par définition pas durable. Des éléments objectifs et vérifiables doivent prouver que les droits de l'Homme sont généralement respectés dans le pays en question et, en particulier, que les facteurs ayant donné naissance aux craintes fondées du réfugié d'être persécuté ont été durablement supprimés ou éliminés. Il convient d'accorder un poids particulier aux évolutions pratiques comme l'organisation d'un rapatriement ou les témoignages de ceux qui sont retournés sur place ainsi qu'aux rapports des observateurs indépendants³⁷.

De la même façon, le gouvernement australien a recommandé que la cessation du statut de réfugié fondée sur des changements de circonstances ne soit prise en considération que quand les développements dans le pays d'origine sont :

- substantiels, dans le sens où la structure du pouvoir, sous laquelle la persécution était considérée comme une possibilité réelle, n'existe plus ;
- effectifs, dans le sens où ils existent en réalité, et non pas comme de simples promesses, et ils reflètent une véritable capacité et volonté de la part des autorités du pays d'origine de protéger les réfugiés ; et
- durables, plutôt que des changements transitoires de seulement quelques semaines ou quelques mois³⁸.

Selon la politique gouvernementale des Pays-Bas, les indicateurs d'un « changement fondamental » comprennent :

des modifications réussies de la Constitution, la tenue d'élections démocratiques, l'instauration d'une administration démocratique ou d'un système de multipartisme, un rapatriement réussi à grande échelle, l'introduction et l'application de dispositifs d'amnistie, une amélioration générale de la situation des droits de l'Homme ou la mise en œuvre d'autres développements sociaux marquant la fin d'actions gouvernementales systématiquement répressives [...] ³⁹

La cohérence entre les Principes directeurs du HCR et les positions officielles des États parties laisse entendre qu'il existe un accord important sur l'interprétation des clauses de cessation relatives aux « changements de circonstances ». Ce qui est peut-être encore plus important, est que les États parties et le HCR semblent partager le point de vue selon lequel les articles 1 C 5 et C 6 doivent être appliqués avec circonspection et seulement quand des changements généraux et durables sont intervenus dans le pays d'origine. Les procédures d'application de ces clauses ne sont toutefois pas très développées et elles font l'objet de l'exposé qui suit.

37. *Ibid.*, exposé des motifs, article 13 § 1 e).

38. Refugee and Humanitarian Division, Department of Immigration and Multicultural Affairs, Australie, *The Cessation Clauses (Article 1C) : An Australian Perspective*, octobre 2001, p. 16.

39. *Memorandum on the Withdrawal of Refugee Status*, *supra* note 31, titre 2.2 (traduction libre).

B. Pratique du HCR en vertu de son Statut, 1973-1999

Le HCR a pris en compte les clauses relatives aux changements de circonstances au moyen de diverses procédures. Les changements de nature potentiellement fondamentale et durable dans un pays d'origine ont fréquemment conduit le HCR à explorer la possibilité d'appliquer les clauses de cessation à des populations de réfugiés placées sous son mandat. De manière occasionnelle, le HCR a également adopté une approche proactive, inspectant les conditions régnant dans les pays d'origine à travers le monde pour voir si les clauses de cessation devraient être appliquées à des populations de réfugiés placées sous son mandat. Enfin, les évolutions favorables dans un pays d'origine donné ont souvent conduit les pays d'accueil à consulter le HCR au sujet de l'applicabilité des clauses relatives aux changements de circonstances.

Dans certains cas, des changements positifs dans un pays d'origine ont permis au HCR d'encourager le rapatriement librement consenti des réfugiés et de mettre un terme à ses programmes d'aide. Le HCR a ensuite envisagé l'application des articles 1 C 5 et C 6 pour faciliter son retrait et trouver une solution pour quelques cas résiduels. Par exemple, en juillet 1988, le HCR a examiné la possibilité de faire une déclaration de cessation générale pour les réfugiés éthiopiens, après l'accord conclu entre l'Éthiopie et la Somalie en avril de la même année mettant fin au conflit relatif à l'Ogaden⁴⁰. De la même façon, la fin de la guerre civile au Tchad et la consolidation du gouvernement du Président Habré a permis au HCR d'examiner la possibilité d'appliquer les clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés tchadiens en 1990⁴¹. L'application des clauses de cessation aux réfugiés albanais a été examinée en 1994 après des améliorations dans la situation des droits de l'Homme et des progrès vers une réforme démocratique⁴².

A plusieurs occasions, le HCR a également passé en revue l'ensemble des dossiers de réfugiés placés sous son mandat, pour identifier les situations où les clauses de cessation relatives aux changements de circonstances pourraient être applicables. Un tel examen interne mené en 1994, par exemple, a abouti à la conclusion que les articles 1 C 5 et 6 pourraient être invoqués à l'égard des réfugiés d'Afrique du Sud, de Slovaquie, d'Albanie, de Bulgarie et de Roumanie⁴³. Des délibérations supplémentai-

40. HCR Somalie, au siège du HCR à Genève, 3 août 1988 ; Protection 1986-91 ; Protection, Fonds 17 ; Archives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « Fonds HCR 17 »).

41. Personnel du HCR, Entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 21 novembre 2000.

42. HCR/USA/1126, 3 octobre 1994 ; Dossiers personnels des membres du Département de la protection internationale (DIP) du HCR.

43. Division de la protection internationale du HCR, *Application de la clause de cessation de l'article 1 C 5 de la Convention de 1951 et du paragraphe 6.A du Statut*, mémorandum, 2 décembre 1994, Dossiers personnels des membres du DIP du HCR. Division de la protection internationale aux directeurs de bureaux, Conseillers juridiques régionaux, 20 février 1995 ; 91/95 Clauses de cessation, Amériques ; Sous-fonds 2, bureau des Amériques ; Fonds 19, bureaux régionaux ; Archives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « Fonds HCR 19 »). Division de la protection internationale du HCR, *Examen de l'application des clauses de cessation*, mémorandum, 16 août 1995, Dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

res au cours de l'année 1995 ont conduit à la décision de déclarer la cessation générale pour les réfugiés d'Afrique du Sud et de Namibie et de reporter les décisions finales concernant les autres cas⁴⁴.

Le HCR a fréquemment conseillé les gouvernements des pays d'accueil sur l'applicabilité des articles 1 C 5 et C 6 à certaines populations de réfugiés. Dans certains cas, il a pris l'initiative de fournir une évaluation aux États d'accueil pour savoir si les changements dans un pays d'origine justifiaient l'utilisation des clauses relatives aux changements de circonstances. En juin 1996, par exemple, le HCR a participé aux délibérations du gouvernement panaméen au sujet de l'application des clauses de cessation aux réfugiés haïtiens⁴⁵.

En outre, le HCR a régulièrement répondu aux interrogations des gouvernements des pays d'accueil. Il est souvent arrivé que ces demandes soient reçues peu après que se soient déroulés des événements majeurs dans un pays d'origine. En janvier 1983, trois mois après l'instauration d'un gouvernement démocratique en Bolivie, le gouvernement du Pérou a demandé au HCR d'appliquer les clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés boliviens⁴⁶. Le HCR a reçu une demande similaire de la part du gouvernement sud-africain au sujet du statut des réfugiés nigériens en novembre 1999, soit six mois après la transition vers un régime civil au Nigeria⁴⁷.

Enfin, le HCR a évalué la portée des évolutions dans les pays source de réfugiés dans le contexte des procédures de détermination du statut de certains pays d'asile. En réponse aux demandes émises par les gouvernements et les demandeurs d'asile, le HCR a fourni son évaluation des améliorations en cours dans un pays d'origine donné et de leurs implications, le cas échéant, pour les demandes de statut de réfugié. Par exemple, le HCR a, ainsi, récemment conseillé les services du gouvernement américain et les demandeurs d'asile, concernant les procédures de détermination du statut pour des demandeurs provenant, entre autres, de la République démocratique du Congo, de Haïti et du Guatemala⁴⁸.

Bien qu'elles aient été régulièrement examinées au sein de l'organisation, les clauses relatives aux changements de circonstances n'ont été appliquées que vingt et

44. Division de la protection internationale du HCR, à tous les directeurs d'opérations, « Clause de cessation », mémorandum, 22 novembre 1996, Dossiers personnels des membres du DIP du HCR. « Examen de l'application des clauses de cessation... », *supra* note 43.

45. Bureau régional du HCR pour les Amériques et les Caraïbes (RBAC) au bureau régional du HCR au Costa Rica, 6 juin 1996, dossiers personnels des membres du RBAC du HCR.

46. Bureau du HCR pour les Amériques à la Division pour la protection internationale, 6 janvier 1983 ; Protection 1986-91 ; Fonds HCR 17.

47. Délégation du HCR en Afrique du Sud, Pretoria, au Département de la protection internationale, *Application de la clause de cessation aux réfugiés nigériens en Afrique du Sud*, mémorandum, 25 novembre 1999, dossiers personnels des membres du DIP du HCR. Voir également Département pour la protection internationale à la délégation du HCR en Afrique du Sud, Pretoria, 20 décembre 1999 ; AF05 PRL3/3.1/3.2/3.3 ; Sous-fonds 1, Bureau Afrique ; Fonds HCR 19.

48. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Washington DC, 9 janvier 2001.

une fois par le HCR, à des populations placées sous son mandat, au cours de la période 1973- 1999 (voir Tableau 8.1 plus loin). Selon le HCR, les clauses de cessation n'ont pas été souvent utilisées pour deux raisons⁴⁹. En premier lieu, l'existence d'autres solutions, comme le rapatriement librement consenti, a généralement évité d'y avoir recours. En second lieu, il a souvent été difficile de déterminer si les développements dans un pays d'origine justifiaient leur application. Le HCR a plutôt publié des déclarations de cessation principalement pour « fournir un cadre juridique à l'interruption de la protection du HCR et de l'assistance matérielle aux réfugiés et pour promouvoir, avec les États d'asile concernés, la délivrance d'un autre permis de séjour aux anciens réfugiés »⁵⁰.

Les cas pour lesquels le HCR a finalement invoqué les articles 1 C 5 et C 6 sur une base collective peuvent être classés en fonction du type de changement intervenu dans le pays d'origine. Trois principaux types de changements de circonstances peuvent être identifiés : i) l'accession à l'indépendance de l'État ; ii) la réussite d'une transition démocratique ; et iii) le règlement d'un conflit civil.

Dans sept cas, l'application des articles 1 C 5 et C 6 était liée à l'accession à l'indépendance par le pays d'origine (Mozambique, Guinée-Bissau, Sao Tomé et Príncipe, Cap Vert, Angola, Zimbabwe et Namibie). Ces cas représentent six des dix situations dans lesquelles le HCR a invoqué les clauses relatives aux changements de circonstances avant 1991 (à l'exception de la Namibie en 1995).

Dans douze cas, le HCR a invoqué ces clauses sur la base d'un changement de régime (impliquant typiquement une transition démocratique) dans le pays d'origine. Ces cas, qui ont eu lieu au cours de la période 1980-99, étaient souvent liés à la fin de la guerre froide. L'application des clauses de cessation aux réfugiés chiliens (1994), roumains (1997) et éthiopiens (1999) est examinée en détail plus loin. Dans ces cas, l'invocation des clauses relatives aux changements de circonstances a impliqué un processus en trois phases : i) consultation du pays d'origine et/ou des pays d'asile ; ii) évaluation complète des conditions régnant dans le pays d'origine et iii) publication d'un mémorandum déclarant l'application des articles 1 C 5 et C 6 aux réfugiés originaires du pays en question.

Au Chili, un plébiscite en 1988 et des élections nationales en 1989 ont conduit à un transfert de pouvoir du régime militaire dirigé par le Général Augusto Pinochet au gouvernement élu du Président Patricio Aylwin en mars 1990. Cet événement a marqué le retour de la démocratie au Chili après dix-sept ans de régime militaire. Peu après que l'administration Aylwin est entrée en fonction, le HCR a commencé à recevoir des demandes des gouvernements des pays d'asile concernant l'application

49. « Document de travail », *supra* note 18, paragraphes 3 et 11.

50. *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphe 31 (traduction libre).

Tableau 8.1

Cas de cessation pour « changements de circonstances »

| Pays d'origine | Date de IOM/FOM ^a | IOM N° | Nature du changement fondamental |
|----------------------|-------------------------------|--------|--------------------------------------|
| Soudan | 12 juillet 1973 | 26/73 | Règlement du conflit civil |
| Mozambique | 14 novembre 1975 | 36/75 | Indépendance |
| Guinée-Bissau | 1 ^{er} décembre 1975 | 38/75 | Indépendance |
| Sao Tomé et Príncipe | 16 août 1976 | 7/76 | Indépendance |
| Cap Vert | 16 août 1976 | 21/76 | Indépendance |
| Angola | 15 juin 1979 | 22/79 | Indépendance |
| Guinée équatoriale | 16 juillet 1980 | 44/80 | Changement de régime/démocratisation |
| Zimbabwe | 14 janvier 1981 | 4/81 | Indépendance |
| Argentine | 13 novembre 1984 | 84/84 | Changement de régime/démocratisation |
| Uruguay | 7 novembre 1985 | 55/85 | Changement de régime/démocratisation |
| Pologne | 15 novembre 1991 | 83/91 | Changement de régime/démocratisation |
| Tchécoslovaquie | 15 novembre 1991 | 83/91 | Changement de régime/démocratisation |
| Hongrie | 15 novembre 1991 | 83/91 | Changement de régime/démocratisation |
| Chili | 28 mars 1994 | 31/94 | Changement de régime/démocratisation |
| Namibie | 18 avril 1995 | 29/95 | Indépendance |
| Afrique du Sud | 18 avril 1995 | 29/95 | Changement de régime/démocratisation |
| Mozambique | 31 décembre 1996 | 88/96 | Règlement du conflit civil |
| Malawi | 31 décembre 1996 | 88/96 | Changement de régime/démocratisation |
| Bulgarie | 1 ^{er} octobre 1997 | 71/97 | Changement de régime/démocratisation |
| Roumanie | 1 ^{er} octobre 1997 | 71/97 | Changement de régime/démocratisation |
| Ethiopie | 23 septembre 1999 | 91/99 | Changement de régime/démocratisation |

a. *Internal Office Memorandum/Field Office Memorandum*

de la clause de cessation aux réfugiés chiliens. En réponse à ces demandes, le HCR a affirmé, en novembre 1990 et octobre 1991, qu'il était prématuré d'invoquer les articles 1 C 5 et C 6, parce que la transition démocratique était toujours en cours et qu'il fallait plus de temps pour évaluer la pérennité du changement de circonstances au Chili⁵¹.

51. Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et Division pour la protection internationale aux délégations d'Argentine, du Chili et du Venezuela, 2 novembre 1990 ; 91/95 Clauses de cessation, Amériques ; Sous-fonds 2, Bureau des Amériques ; Fonds HCR 19. HCR Chili au HCR Genève, HCR Canada, CHL/HCR/0306, CHL/CAN/HCR/0248, 22 octobre 1991 ; 91/95 Clauses de cessation, Amériques ; Sous-fonds 2, Bureau des Amériques ; Fonds HCR 19.

En 1992, toutefois, une période de temps suffisante s'était écoulée pour que ces changements soient consolidés et pour que le HCR entreprenne l'examen de l'application des clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés chiliens. En mars 1992, des consultations ont eu lieu avec le gouvernement chilien et des associations locales au sujet d'une déclaration de cessation générale⁵². Les décideurs chiliens et les militants des droits de l'Homme ont tous deux exprimé leur soutien à une telle déclaration. Le HCR a également modifié sa position sur l'application des clauses relatives aux changements de circonstances par les pays d'asile, informant le gouvernement français en juillet 1992 qu'il ne s'opposerait pas à l'application de la clause de cessation aux réfugiés chiliens⁵³.

Les réflexions au sein du HCR concernant une déclaration de cessation générale ont continué au cours de l'année 1993. Pendant cette période, le HCR a cherché à s'assurer de l'ampleur et de la pérennité des développements au Chili et à régler, en coopération avec le gouvernement chilien, le problème des réfugiés ayant des procédures judiciaires pendantes devant les tribunaux militaires ou civils⁵⁴. Cette question s'est avérée représenter l'obstacle principal à une déclaration de cessation générale pour les réfugiés chiliens⁵⁵. Les tentatives de résolution de ce problème par l'élaboration d'une liste complète de réfugiés impliqués dans de telles procédures n'ont toutefois pas abouti⁵⁶. Le HCR a donc décidé de publier une déclaration de cessation générale, en incluant une disposition spécifique pour les réfugiés chiliens exposés au risque d'être détenus ou poursuivis à leur retour⁵⁷. La question générale des exceptions à la cessation est exposée en détail dans la Partie II.C.3 ci-dessous.

Des préoccupations spécifiques en matière de droits de l'Homme ont également joué un rôle important dans le cas de la Roumanie. L'effondrement du régime de Ceausescu en 1989 a été suivi par plusieurs années d'instabilité politique et de résultats mitigés en termes de droits de l'Homme. Bien que des améliorations impor-

52. HCR Santiago du Chili, au bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et Division pour la protection internationale, 24 juin 1992 ; 91/95 Clauses de cessation, Amériques ; Sous-fonds 2 Amériques ; Fonds HCR 19.

53. HCR Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Division de la protection internationale, au HCR/France, HCR/Chili et HCR/Argentine, 8 juillet 1992 ; 560.CH.L ; Série 3, Dossiers classés ; Fonds 11, Documents officiels du registre central ; Archives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

54. HCR Santiago du Chili, *supra* note 52.

55. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 30 novembre 2000.

56. Bureau de liaison du Chili au Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes, 14 janvier 1994 ; 91/95 Clauses de cessation, Amériques ; Sous-fonds 2, Bureau des Amériques ; Fonds HCR 19.

57. L'exemption énonçait :

Une attention spéciale doit être accordée aux cas de réfugiés qui ont des raisons de penser qu'ils peuvent encore faire l'objet de mandats d'arrêt ou de condamnations par contumace pour des actes relatifs à la situation qui les a conduits à se voir reconnaître le statut de réfugié. Ces cas doivent être soumis au siège afin qu'il examine le bien-fondé de leur demande et qu'il en informe le pays d'asile. HCR, *Applicabilité des clauses de cessation aux réfugiés du Chili*, 28 mars 1994.

tantes aient eu lieu dans certains domaines, des mesures et pratiques discriminatoires issues de l'ère Ceausescu ont perduré. Les insuffisances concernaient la protection des droits des minorités (en particulier les minorités rom et hongroise), des homosexuels et des détenus⁵⁸.

En mai 1995, le gouvernement français a toutefois notifié au HCR son intention d'appliquer les clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés roumains⁵⁹. La France avait continué de recevoir un nombre important de demandeurs d'asile de Roumanie depuis 1989. Selon les autorités françaises, de nombreuses demandes d'asile étaient manifestement infondées et revêtaient une nature avant tout économique et l'afflux commençait à entamer le soutien de la population à l'égard de l'institution de l'asile⁶⁰. Les fonctionnaires français ont ainsi pu considérer qu'une déclaration de cessation générale constituait un signal politique fort, ainsi qu'un moyen potentiellement efficace de dissuader des flux supplémentaires de réfugiés de Roumanie⁶¹. Les problèmes posés par l'application des concepts de « cessation » à la phase de détermination initiale du statut de réfugié sont examinés dans la Partie IV ci-dessous.

Le gouvernement français a donné des assurances au HCR que les personnes reconnues réfugiées ne perdraient pas leur statut de manière automatique et ne seraient pas renvoyées de force en Roumanie, et que les dossiers des nouveaux demandeurs d'asile continueraient d'être examinés au cas par cas⁶². Le HCR n'a exprimé aucune objection relative à la cessation du statut pour les réfugiés roumains reconnus antérieurement à 1989 à titre individuel, mais a maintenu sa position selon laquelle les préoccupations relatives aux droits de minorités et à d'autres groupes vulnérables faisaient obstacle à une déclaration de cessation générale⁶³. Cependant, le HCR a également indiqué qu'il continuerait de suivre de près la situation en Roumanie et qu'il examinerait l'application des clauses relatives aux changements de circonstances si des progrès avaient lieu dans ces domaines⁶⁴.

En juin 1995, la France a commencé à appliquer les clauses de cessation aux réfugiés roumains. Le HCR s'est dit publiquement satisfait des consultations menées

58. HCR/USA/0510, 25 mai 1994, dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

59. HCR Bureau régional pour l'Europe, *Intention de la France de déclarer une cessation générale à l'égard des réfugiés roumains*, Note pour le dossier, 7 juin 1995, dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

60. *Ibid.*

61. Selon un membre du personnel du HCR, le nombre de demandeurs d'asile roumains a considérablement diminué suite à la déclaration de cessation générale du gouvernement français. Cette baisse était sans doute due à plusieurs facteurs, le plus important étant probablement l'amélioration progressive de la situation en Roumanie, bien que l'application de la clause de cessation ait pu contribuer à la baisse en dissuadant des flux supplémentaires de demandeurs d'asile de Roumanie.

62. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 14 novembre 2000.

63. *Intention de la France de publier une déclaration de cessation générale*, *supra* note 59.

64. *Ibid.*

avec le gouvernement français et des garanties adoptées par les autorités françaises pour protéger les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile⁶⁵. Le HCR a également rappelé sa volonté d'examiner l'application des clauses relatives aux changements de circonstances si la situation s'améliorait en Roumanie⁶⁶.

En 1997, un certain nombre de développements positifs étaient intervenus en Roumanie. Il s'agissait notamment du deuxième tour des élections nationales en novembre 1996 qui avaient été généralement reconnues comme libres et équitables, ainsi que des efforts fournis par le nouveau gouvernement roumain pour renforcer les garanties en matière de droits de minorités. En juillet 1997, une étude globale du HCR relative à la situation en Roumanie concluait que les clauses relatives aux changements de circonstances pouvaient être appliquées aux réfugiés roumains⁶⁷. La déclaration de cessation publiée en conséquence par le HCR en octobre 1997 incluait une clause spécifique pour les réfugiés ayant perdu leurs documents d'identité personnels⁶⁸.

Dans le cas de l'Éthiopie, l'application des clauses relatives aux changements de circonstances a été compliquée par la nécessité de prendre en compte les préoccupations du pays d'origine et d'un important pays d'asile. Le régime militaire du Lieutenant Colonel Mengistu Haile Mariam s'est effondré en 1991 après dix-sept années de pouvoir. De 1993 à 1998, le HCR a géré un programme de rapatriement librement consenti pour les réfugiés éthiopiens ayant fui la persécution du régime Mengistu. Alors que ce programme tirait sur sa fin, le HCR a commencé à prendre en considération l'application de clauses de cessation pour les dossiers de réfugiés éthiopiens restants. Une recommandation a d'abord été faite en 1998 et elle a été approuvée par la suite lors d'une réunion du Comité permanent en février 1999⁶⁹.

Une étude complète des développements ayant eu lieu en Éthiopie depuis 1991 est parvenue à la conclusion que l'invocation des articles 1 C 5 et C 6 était justifiée⁷⁰, bien que l'instabilité politique permanente et les violations des droits de l'Homme, suivies par le déclenchement de la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée en mai 1998, aient créé la possibilité que les Éthiopiens ayant recherché une protection internationale après 1991 aient des raisons valables d'obtenir le statut de réfugié⁷¹.

65. Délégation pour la France du HCR, *Communiqué de presse du HCR relatif à l'invocation par les autorités françaises de la clause de cessation à l'égard des demandeurs d'asile roumains*, 21 juin 1995, dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

66. *Ibid.*

67. Bureau de liaison du HCR pour la Roumanie, *Application de la cessation générale aux réfugiés roumains*, document de discussion, juin 1997, dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

68. HCR, *Applicabilité des clauses de cessation aux réfugiés de Bulgarie et de Roumanie*, 1^{er} octobre 1997.

69. Délégation du HCR pour le Soudan au bureau régional du HCR pour l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands lacs, *et al.*, *Application de la clause de cessation aux réfugiés éthiopiens d'avant 1991*, memorandum, non daté, dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

70. Personnel du HCR, communication personnelle avec R. Bonoan, 10 novembre 2000.

71. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 15 et 24 novembre 2000 et 1^{er} décembre 2000.

Pour éviter de mettre en danger ces demandes ou le statut de ces réfugiés, le HCR a donc limité l'application des clauses de cessation aux personnes ayant fui la persécution du régime Mengistu (soit les réfugiés d'avant 1991)⁷².

Les gouvernements d'Éthiopie et du Soudan ont cependant tous deux cherché à reporter l'application des clauses de cessation aux réfugiés éthiopiens d'avant 1991. Le gouvernement éthiopien a exprimé ses préoccupations concernant la réintégration d'un grand nombre de rapatriés, compte tenu des déplacements internes de population et des destructions causées par la guerre avec l'Érythrée⁷³. La réticence du gouvernement soudanais reflétait ses craintes liées à la perte de l'aide financière internationale, ainsi qu'au grand nombre de dossiers résiduels de réfugiés éthiopiens au Soudan auxquels les clauses de cessation ne s'appliquaient pas⁷⁴.

Tout en continuant à insister pour que les clauses de cessation s'appliquent comme prévu, le HCR a cherché à régler les questions soulevées par les deux gouvernements. Il a donné son accord pour aider le gouvernement soudanais à conduire les procédures de détermination du statut de réfugié pour tous les cas résiduels de réfugiés éthiopiens d'avant 1991⁷⁵. En réponse aux préoccupations du gouvernement éthiopien concernant l'absorption des rapatriés, le HCR a consenti à mettre en œuvre les clauses de cessation et le rapatriement des réfugiés du Soudan de manière progressive⁷⁶.

La troisième et dernière catégorie de circonstances dans lesquelles le HCR a invoqué les articles 1 C 5 et C 6 concerne le règlement d'un conflit civil. À la date d'aujourd'hui, il n'y a eu que deux cas de ce type : le Soudan (1973) et le Mozambique (1996). Ces derniers méritent d'être examinés en détail car ils représentent la situation la plus probable dans laquelle l'application des clauses relatives aux changements de circonstances sera prise en considération dans le futur.

En mars 1972, un accord de paix a été signé entre le gouvernement du Soudan et le Mouvement de Libération du Sud Soudan mettant fin à la guerre civile au Soudan. Le conflit avait causé la fuite de quelque 180.000 réfugiés (en Ouganda, au Zaïre, en République Centrafricaine et en Éthiopie) ainsi que de 500.000 personnes déplacées internes⁷⁷. Le HCR s'est vu formellement attribuer la responsabilité du rapatriement librement consenti, de l'aide et de la réinstallation des réfugiés de juillet 1972 à

72. Selon un membre du personnel du HCR, cette précaution s'est révélée inefficace dans le cas du Soudan, qui a continué à refuser automatiquement le statut de réfugié aux demandeurs d'asile d'Éthiopie.

73. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 24 novembre 2000.

74. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 24 novembre 2000 et 1^{er} décembre 2000.

75. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 1^{er} décembre 2000.

76. *Ibid.*

77. HCR, *Sud Soudan : le cessez-le-feu et l'après*, août 1973 ; 7/2/3/SSO Rapports de diverses sources — Opération du Sud Soudan — Rapports sur la situation dans la région du Sud ; Série 1, dossiers classés ; Fonds 11, Documents officiels du registre central ; Archives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après Série 1, Fonds HCR 11).

juin 1973⁷⁸. La phase de reconstruction et de développement du programme d'aide d'urgence des Nations Unies a ensuite commencé en juillet 1973 sous l'égide du Programme de Développement des Nations Unies (PNUD)⁷⁹.

En juillet 1973, le rapatriement librement consenti des réfugiés soudanais de République centrafricaine et d'Éthiopie était terminé. En outre, le HCR espérait finir de rapatrier les réfugiés soudanais du Zaïre et d'Ouganda d'ici octobre de la même année. Le HCR a donc entrepris de publier une déclaration de cessation générale, affirmant que les circonstances sur la base desquelles la reconnaissance collective des réfugiés soudanais avait eu lieu n'existaient plus⁸⁰. Il serait exigé de la part des réfugiés souhaitant maintenir leur statut, de démontrer que la fin de la guerre civile et la réconciliation nationale au Soudan n'affectaient pas le fondement de leur crainte de persécution ou qu'on ne pouvait pas attendre d'eux qu'ils retournent au Soudan en raison de la gravité de la persécution subie. Compte tenu de la « réalité de la réconciliation nationale » au Soudan, le HCR exigeait toutefois une approche restrictive de l'octroi de ces exemptions.

Le gouvernement soudanais a néanmoins demandé au HCR de prolonger son rôle de coordinateur du Programme d'aide d'urgence des Nations Unies pour le Sud Soudan jusqu'à fin 1973⁸¹. Face à cette demande, le HCR s'est inquiété du fait que tout retard pourrait compliquer la transition de la phase d'aide à la phase de développement du programme des Nations Unies et l'entraîner dans des activités de développement ne relevant ni de sa compétence, ni de son mandat⁸². Par conséquent, le Haut Commissaire a limité la prolongation de la mission du HCR à octobre 1973, date à laquelle la fin de l'opération de rapatriement librement consenti était programmée, et a demandé que la phase de développement soit lancée le 1^{er} juillet 1973 comme prévu à l'origine⁸³.

En décembre 1996, le HCR a publié une seconde déclaration de cessation générale concernant les réfugiés du Mozambique. En 1992, le gouvernement du Mozambique et le Mouvement de Résistance nationale du Mozambique (Renamo) avaient signé un accord de paix, mettant un terme à une longue guerre civile. En octobre 1994, des élections pluripartites ont alors été organisées avec succès. Finalement, le rapatriement librement consenti et la réintégration de 1.7 millions de réfugiés du Mozambique se sont terminés en juin 1996. Le HCR a cité ces développements comme des indicateurs d'un changement de circonstances « fondamental » et

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

80. HCR, *Protection et assistance pour les réfugiés soudanais*, 12 juillet 1973.

81. HCR, « Note pour le dossier », 23 juin 1973 ; 1/9/1/SSO Relations avec les gouvernements — Opérations du Sud Soudan — Relations avec le gouvernement soudanais concernant le Sud Soudan ; Série 1, Fonds HCR 11.

82. *Ibid.*

83. Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés au Vice-président de la République démocratique du Soudan, 10 juillet 1973 ; 1/9/1/SSO Relations avec les gouvernements — Opérations du Sud Soudan — Relations avec le gouvernement soudanais concernant le Sud Soudan ; Série 1, Fonds HCR 11.

« durable » au Mozambique, justifiant l'application des clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés du Mozambique⁸⁴.

L'application des clauses de cessation avait toutefois déjà été envisagée avant les élections d'octobre 1994. En juin 1994, lors d'une réunion informelle du Comité exécutif, le Haut Commissaire avait annoncé qu'il terminerait son opération de rapatriement et de réintégration d'ici mi-1996⁸⁵. En septembre 1994, le HCR avait déclaré qu'il s'attendait à ce que

compte tenu de l'élection organisée avec succès, de l'instauration d'un nouveau gouvernement ainsi que d'un environnement stable et sûr, les réfugiés du Mozambique qui souhaitent toujours vivre hors de leur pays, [devront], après une période appropriée, régulariser leur statut auprès des autorités concernées et ne [devront] plus être considérés comme relevant du mandat du HCR⁸⁶.

Les élections organisées avec succès en octobre 1994 ont conduit le HCR à proposer en mars 1995 que les clauses de cessation soient appliquées dans un avenir proche, bien qu'une étude d'août 1995 ait recommandé que le HCR attende au minimum douze mois supplémentaires avant de donner suite à une déclaration de cessation générale⁸⁷. L'étude mentionnait la présence de nombreuses mines, des réserves de nourriture inadaptées et la disponibilité limitée de terres propres à la culture comme contraintes importantes pesant sur la sécurité des rapatriés et nécessitant une évaluation accrue⁸⁸. L'application des clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés du Mozambique a donc été reportée à novembre 1996, date à laquelle il a été décidé de procéder à une déclaration de cessation générale.

Les cas examinés aux paragraphes précédents concernaient l'application formelle par le HCR des articles 1 C 5 et C 6 à un groupe entier de réfugiés. Le HCR a été réticent, à l'égard d'autres populations de réfugiés, à publier une déclaration de cessation générale, en dépit d'améliorations dans leurs pays d'origine. Dans certains cas, le HCR a considéré que ces développements ne parvenaient simplement pas à remplir les critères d'un changement de circonstances fondamental et durable. Par exemple, en août 1997, le HCR a informé le gouvernement américain que l'application des clauses de cessation à tous les réfugiés haïtiens sans distinction serait prématurée, en raison de préoccupations permanentes en matière de droits de l'Homme en Haïti⁸⁹. De la même façon, en novembre 1998, le HCR a conseillé au gouverne-

84. HCR, *Applicabilité des clauses de cessation aux réfugiés des Républiques du Malawi et du Mozambique*, 31 décembre 1996, paragraphe 2.

85. HCR, *Mozambique : rapatriement et réintégration des réfugiés du Mozambique, Rapport d'étape et stratégie de réintégration pour 1995, Addendum : stratégie de réintégration du HCR pour 1995*, septembre 1994, paragraphe 20.

86. *Ibid.*, paragraphe 43 (traduction libre).

87. « Étude relative à l'application des clauses de cessation... », *supra* note 43.

88. *Ibid.*

89. HCR, Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes (RBAC) au Centre d'information et de ressources, Service d'Immigration et de Naturalisation des États-Unis (INS), *Situation actuelle en Haïti*, lettre, 14 août 1997, Dossiers personnels des membres du RBAC du HCR.

ment néerlandais de ne pas utiliser les clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés de Bosnie en raison de l'absence de changement fondamental et durable en Bosnie-Herzégovine⁹⁰.

Le HCR a occasionnellement soutenu l'application des articles 1 C 5 et C 6 sur une base individuelle plutôt que collective. Le HCR a adopté cette approche en 1992 pour les réfugiés albanais placés sous sa protection en République fédérale de Yougoslavie⁹¹. En 1996, le HCR a averti le gouvernement du Panama que les articles 1 C 5 et C 6 pourraient être invoqués sur une base individuelle à l'égard des réfugiés haïtiens⁹². De la même façon, en réponse à une demande du gouvernement suédois en 1997, le HCR a proposé d'appliquer les clauses de cessation sur une base individuelle à l'égard des réfugiés vietnamiens⁹³.

Le HCR a également approuvé l'utilisation par les pays d'asile des articles 1 C 5 et C 6 sur une base collective, plutôt que d'invoquer lui-même les dispositions relatives aux changements de circonstances, en particulier quand une déclaration de cessation générale par le HCR aurait pu avoir des implications pour les demandeurs d'asile dans l'attente de la détermination de leur statut. Les cas du Salvador et du Nicaragua illustrent cette démarche. L'examen, au sein du HCR, d'une déclaration de cessation générale pour les réfugiés salvadoriens et nicaraguayens a débuté en 1995, suite à la conclusion réussie de la Conférence internationale relative aux réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) en juin 1994⁹⁴. Une étude approfondie de la situation au Salvador et au Nicaragua, suivie par des consultations internes et externes au HCR, a identifié plusieurs facteurs militant contre une déclaration de cessation générale à cette époque⁹⁵. Parmi eux figuraient la situation économique fragile régnant dans les deux pays ainsi que des préoccupations persistantes en matière de droits de l'Homme au Salvador. En outre, le processus de détermination du statut pour les demandeurs d'asile salvadoriens et nicaraguayens aux États-Unis avait été retardé à la fois par des procès visant à garantir que les demandes des réfugiés salvadoriens étaient traitées de manière équitable ainsi que par des propositions législatives visant à protéger les réfugiés d'Amérique centrale⁹⁶. Une déclaration de cessation générale par le HCR aurait pu influencer de manière injustifiée ces procédures⁹⁷.

90. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 30 novembre 2000.

91. HCR/HRV/0731, HCR/YUG/1578, 2 décembre 1992, Dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

92. HCR, Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes, *supra* note 45.

93. HCR mémorandum, *Information relative à l'application des clauses de cessation — Réponse*, 3 mars 1997, Dossiers personnels des membres du DIP du HCR.

94. Le processus CIREFCA était un programme régional global pour le rapatriement et la réintégration des réfugiés et la suppression des causes à l'origine des déplacements.

95. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 22, 27 et 30 novembre 2000.

96. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 23 novembre 2000 et Washington DC, États-Unis, 9 janvier 2001.

97. *Ibid.*

Le HCR a donc choisi de ne pas appliquer les clauses relatives aux changements de circonstances aux réfugiés du Salvador et du Nicaragua. En mai 2000, toutefois, en raison surtout du changement de circonstances, le HCR a apporté une assistance technique au gouvernement du Panama pour l'application des articles 1 C 5 et C 6 aux réfugiés salvadoriens et nicaraguayens. Celle-ci consistait notamment en la soumission d'une évaluation globale de la situation au Salvador et au Nicaragua fondée sur des évaluations antérieures du HCR⁹⁸. Cette étude estimait que la situation dans les deux pays remplissait désormais les critères d'un changement fondamental et durable nécessaire pour que le Panama procède à une déclaration de cessation pour les réfugiés du Salvador et du Nicaragua⁹⁹.

Enfin, la question de la cessation s'est posée quand l'amélioration de la situation dans les pays d'origine de réfugiés a conduit les pays d'accueil à poursuivre leurs efforts pour y renvoyer les réfugiés. Ces développements n'ont pas été suffisants pour justifier une déclaration de cessation générale par le HCR. Le HCR a toutefois cherché à identifier les personnes continuant à avoir besoin d'une protection internationale, tout en reconnaissant que certains groupes pouvaient ne plus avoir besoin du statut de réfugié. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, parmi les personnes nécessitant encore une protection internationale figurent les personnes d'origine ethnique mixte ou appartenant à des couples mixtes, les déserteurs et les insoumis de l'armée de Bosnie, ainsi que les membres des communautés roms. À l'inverse, les personnes pouvant ne plus avoir besoin d'une protection internationale, et pour lesquelles un retour pourrait être envisagé, sont notamment celles qui résidaient à l'origine dans des zones où elles appartenaient à la majorité et, plus récemment, celles venant de zones minoritaires spécifiques¹⁰⁰.

Dans le cas de l'Afghanistan, l'effondrement du régime pro-soviétique de Najibullah en 1992 et l'instauration progressive du contrôle par les talibans de la majeure partie du pays au milieu des années 1990, ont permis de penser que certains groupes de réfugiés afghans pouvaient ne plus avoir besoin de protection internationale (par exemple, les personnes ayant fui la persécution de la part du gouvernement de Najibullah ou celles appartenant à l'ethnie pachtoune, dont la majorité avait fui vers le Pakistan)¹⁰¹. L'absence de protection nationale effective¹⁰², la poursuite de la guerre

98. HCR Bureau régional pour le Mexique, l'Amérique centrale, Belize et Cuba, *Évaluation par le HCR du changement de circonstances au Nicaragua et au Salvador*, 5 mai 2000, Dossiers personnels des membres du RBAC du DIP.

99. *Ibid.*

100. HCR, *Update of UNHCR's Position on Categories of Persons from Bosnia and Herzégovina in Need of International Protection*, août 2000, p. 2, Dossiers personnels des membres de l'opération du HCR pour l'Europe du Sud Est. Le rapport énonce que « compte tenu de l'amélioration de la situation générale en [Bosnie-Herzégovine], on ne peut plus affirmer que l'appartenance à un groupe numériquement minoritaire en cas de retour crée, en soi, un besoin de protection internationale pour une personne ».

101. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 20 novembre 2000.

102. Les talibans n'étaient pas reconnus en tant que gouvernement légitime de l'Afghanistan par la communauté internationale.

civile, les graves violations des droits de l'Homme et l'effondrement de l'économie, ont toutefois empêché une déclaration de cessation générale par le HCR. Le gouvernement iranien a néanmoins poursuivi ses efforts visant à renvoyer les demandeurs d'asile afghans résidant sur son territoire, incitant le HCR à conclure un accord de rapatriement librement consenti avec l'Iran en février 2000. L'accord mettait en place une procédure d'examen permettant d'identifier les Afghans ayant besoin d'une protection internationale ainsi que ceux ne nécessitant pas le statut de réfugié¹⁰³. Le renversement ultérieur des talibans en 2001 et l'incertitude entourant le gouvernement futur de l'Afghanistan illustrent, à la fois, la difficulté et l'importance de mesurer correctement l'ampleur et la pérennité des changements de circonstances dans un pays d'origine, en particulier dans le cas d'une situation de réfugiés prolongée et complexe.

Le HCR a connu une situation similaire pour les réfugiés cambodgiens en Thaïlande. En 1999, le gouvernement thaïlandais a contacté le HCR pour qu'il l'aide à trouver une solution au statut d'un petit groupe de réfugiés cambodgiens resté à Bangkok après la fin du programme de rapatriement librement consenti du HCR¹⁰⁴. Ce groupe était composé de dirigeants politiques, de militants, d'étudiants et de militaires ayant fui l'éruption de la violence en juillet 1997 entre les partisans des deux Premiers ministres cambodgiens, le Prince Ranariddh et Hun Sen¹⁰⁵. Le suivi des rapatriés au Cambodge indiquait que les personnes ayant participé au rapatriement librement consenti avaient été en mesure de se réintégrer avec succès¹⁰⁶. Tandis que des consultations importantes avec le Centre local pour les droits de l'Homme et d'autres organisations indiquaient que la plupart de ces personnes n'avaient plus besoin de protection internationale et pouvaient rentrer en toute sécurité au Cambodge, d'autres défenseurs des réfugiés dans la région contestaient cette évaluation¹⁰⁷.

Comme ces réfugiés avaient bénéficié d'une reconnaissance individuelle par le HCR, la procédure normale exigeait une évaluation générale de la situation des droits de l'Homme au Cambodge, conformément à la Conclusion No. 69 du Comité exécutif, ainsi qu'une déclaration formelle de cessation. Il était cependant peu probable que cette évaluation aboutisse à la conclusion qu'un changement de circonstances fonda-

103. *Programme commun pour le rapatriement librement consenti des réfugiés afghans entre le gouvernement de la République islamique d'Iran et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Téhéran, février 2000, dossiers personnels des membres du Bureau pour l'Asie centrale, l'Asie du Sud Ouest, l'Afrique du nord et le Moyen Orient (CASWANAME) du HCR.

104. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 1^{er} décembre 2000.

105. *Ibid.* Voir également HCR Bureau régional pour la Thaïlande, *Mise à jour concernant les dossiers urbains de Cambodgiens*, 19 octobre 1998, dossiers personnels des membres de l'Unité d'évaluation et d'analyse politique (EPAU) du HCR.

106. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 1^{er} décembre 2000.

107. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 15 et 23 novembre 2000 et 1^{er} décembre 2000. Voir également HCR Bureau régional pour la Thaïlande, *Rapport de mission, Phnom Penh, 7-9 septembre 1999*, 12 septembre 1999, dossiers personnels des membres de l'EPAU du HCR.

mental et durable avait eu lieu au Cambodge. Dans le même temps, le HCR avait en sa possession de nombreuses informations indiquant que les réfugiés relevant de ces cas résiduels pouvaient ne plus nécessiter de protection internationale¹⁰⁸.

Plutôt que d'invoquer formellement les clauses de cessation, le HCR a lancé un exercice de « réexamen du statut » de ce groupe de réfugiés cambodgiens en mars 1999¹⁰⁹. Les personnes souhaitant conserver leur statut de réfugié devaient s'inscrire auprès du HCR, et celles ne respectant pas cette procédure ne seraient plus considérées comme relevant de la protection du HCR¹¹⁰. Les réfugiés souhaitant retourner au Cambodge pouvaient le faire par leurs propres moyens ou demander l'aide du HCR¹¹¹. Quelque 150 demandes ont été reçues de la part de personnes souhaitant conserver leur statut¹¹². S'appuyant à nouveau sur ses nombreux contacts avec des organisations de défense des droits de l'Homme travaillant au Cambodge, le HCR a examiné ces demandes et identifié entre trente et quarante personnes nécessitant toujours une protection internationale¹¹³. Les personnes exclues de cette sélection avaient la possibilité de faire appel des résultats du processus¹¹⁴.

En septembre 1999, des consultations supplémentaires avec des organisations des droits de l'Homme au Cambodge ont révélé que la situation politique s'était de nouveau détériorée¹¹⁵. Le processus de réexamen du statut a été suspendu et les trente à quarante cas individuels sélectionnés antérieurement ont fait l'objet d'une réinstallation¹¹⁶. Le HCR a également décidé de reporter une évaluation de la situation des droits de l'Homme au Cambodge visant à déterminer si les clauses relatives aux changements de circonstances pouvaient être invoquées¹¹⁷.

C. Pratique des États en matière de cessation pour changements de circonstances

Bien que le HCR les prenne souvent en considération, les États ont « peu recours » aux clauses de cessation relatives aux changements de circonstances¹¹⁸.

108. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 1^{er} décembre 2000.

109. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 15 et 23 novembre 2000 et 1^{er} décembre 2000. Voir également, Département de la protection internationale, *Note relative à l'application de la clause de cessation 1 C 5 aux dossiers résiduels de Cambodgiens en Thaïlande*, 1^{er} juillet 1999, dossiers personnels des membres de l'EPAU du HCR.

110. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 23 novembre 2000.

111. *Ibid.*

112. *Ibid.*

113. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 23 novembre et 1^{er} décembre 2000.

114. Personnel du HCR, entretien avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 1^{er} décembre 2000.

115. *Ibid.*

116. *Ibid.* Voir également *Rapport de mission, Phnom Penh, 7-9 septembre 1999, supra note 107*.

117. *Ibid.*

118. HCR, *Relevé des conclusions — La cessation du statut de réfugié, Table ronde d'experts de Lisbonne, 3-4 mai 2001* (ci-après « Relevé des conclusions de Lisbonne »), 4 mai 2001, paragraphe 1.

Les raisons sont variées mais, parmi elles, figurent les coûts administratifs pour mettre fin à l'octroi individuel du statut de réfugié sur la base d'un réexamen de la situation des droits de l'Homme dans l'État d'origine, le fait que le retrait du statut de réfugié puisse ne pas aboutir au rapatriement lorsque le réfugié est éligible à un autre statut juridique lui permettant de rester et le fait que les États préfèrent faciliter la naturalisation conformément à l'article 34 de la *Convention de 1951*¹¹⁹. En cas de protection des réfugiés sur une base collective, les États d'accueil peuvent hésiter à déclarer la cessation parce que la situation dans l'État d'origine reste instable et parce que cela peut remettre en cause l'aide de la communauté internationale.

Les textes des articles 1 C 5 et 1 C 6 de la *Convention de 1951* et de l'article I.4.e) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* contiennent, de manière différenciée, un aspect individualisé. Ils ne font pas référence à la situation générale au niveau politique ou des droits de l'Homme, mais aux « circonstances à la suite desquelles [la personne] a été reconnue comme réfugié » et à l'attitude et au comportement individuel (« elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle »). Les États d'asile qui procèdent à une détermination individuelle du statut, appliquent rarement la cessation relative aux changements de circonstances et, quand ils le font, l'objectif ne semble pas être nécessairement le rapatriement, mais le transfert administratif de la responsabilité des réfugiés d'un service gouvernemental à un autre, ou l'accélération de la détermination du statut pour les nouveaux demandeurs d'asile de l'État d'origine. Le relevé des conclusions de la table ronde d'experts de 2001 sur la cessation fait remarquer la rareté de la cessation individuelle et reconnaît la nécessité « de maintenir un degré élémentaire de stabilité pour tout réfugié »¹²⁰.

L'article 1 C a été incorporé dans certaines législations nationales relative à l'asile, en particulier celles adoptées au cours des dix dernières années. Malheureusement, ces lois combinent parfois les clauses de cessation avec d'autres clauses concernant la révocation (annulation) du statut de réfugié pour des motifs de fraude, d'exclusion au sens de l'article 1 F et d'expulsion en vertu de l'article 33 § 2. La même confusion caractérise les lois de certains États africains mettant en œuvre l'article I.4) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*. La meilleure pratique consiste à traiter la cessation séparément, et à ne pas la combiner avec des clauses concernant les personnes qui ne méritent pas la protection. Le traitement distinct de la cessation en droit national facilite le fait d'accorder une grande attention à l'équité de la procédure et aux circonstances impérieuses justifiant le non-retour.

La cessation pour changements de circonstances pose d'importantes difficultés aux États parties, en particulier en ce qui concerne : i) l'évaluation du changement fondamental, durable et effectif dans l'État d'origine ; ii) la procédure équitable et iii) les exceptions à la cessation et au retour.

119. *Ibid.*, paragraphe 2.

120. *Ibid.*, paragraphe 17.

1. Evaluation de la situation dans l'État de persécution

Comme les États d'asile ne semblent pas avoir fréquemment appliqué les articles 1 C 5 et C 6 à des réfugiés reconnus, le processus d'évaluation des changements de circonstances reste peu développé. Le relevé des conclusions de la table ronde sur la cessation a estimé que les éléments essentiels à une application correcte de la cessation pour changements de circonstances étaient les suivants :

i) évaluation de la situation dans le pays d'origine [...] ; ii) participation des réfugiés au processus (avec peut-être des visites de réfugiés dans le pays d'origine pour se rendre compte des conditions de vie) ; iii) examen de la situation des réfugiés étant rentrés de leur plein gré dans leur pays d'origine ; iv) analyse des conséquences possibles 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 cessation¹²¹.

Lorsqu'un État d'asile déclare la cessation pour les réfugiés d'une nationalité donnée, il doit se baser sur des preuves provenant de sources variées, incluant des informations issues de son ministère des Affaires étrangères, d'autres sources diplomatiques, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'agences spécialisées (en particulier le HCR), de spécialistes et de la presse. Ce point est souligné dans la Conclusion No. 69 (XLIII)¹²² du Comité exécutif et dans les *Principes directeurs du HCR*¹²³. Aux Pays-Bas, par exemple, avant de publier une déclaration de cessation, le Ministère des Affaires étrangères prépare un rapport officiel résumant les changements dans le pays d'origine, une position officielle est demandée au HCR et les autorités se renseignent pour savoir si les pays voisins appliquent la clause de cessation aux réfugiés possédant la nationalité en question¹²⁴.

L'imposition précipitée de la cessation pour changements de circonstances dans des situations potentiellement volatiles peut mettre en danger les réfugiés ayant toujours besoin d'une protection internationale. Comme les prévisions relatives aux conséquences des changements politiques s'avèrent souvent trop optimistes, des visites exploratoires par les réfugiés envisageant le rapatriement librement consenti, ainsi que des « clauses libératoires » pour les réfugiés rapatriés confrontés à un regain de persécution ou à des privations graves à leur retour, peuvent fournir d'importantes informations et réduire les risques. Ces « clauses libératoires » peuvent prendre la forme d'un délai ou d'une période déterminée entre le retour et la cessation formelle du statut de réfugié, ou de procédures accélérées pour la remise en vigueur de leur statut de réfugié, en cas de nouvelle fuite vers le pays d'asile.

Selon le HCR, l'octroi du statut de réfugié conventionnel pour une durée limitée serait incompatible avec la *Convention de 1951*. Cela représenterait une charge

121. *Ibid.*, paragraphe 12.

122. Comité exécutif, Conclusion No. 69, *supra* note 6, paragraphe b.

123. *UNHCR Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphe 35.

124. *Mémoire relatif au retrait du statut de réfugié*, *supra* note 31, titre 1.4.

très lourde pour les réfugiés d'exiger d'eux qu'ils prouvent sans cesse leur éligibilité continue à la protection. La cessation présuppose l'octroi du statut de réfugié sans limite de durée jusqu'à ce que certains événements interviennent, qu'ils soient spécifiques au réfugié ou relatifs à la situation dans l'État d'origine.

2. Procédure équitable

Lorsqu'un État d'asile applique les clauses relatives aux changements de circonstances à un réfugié reconnu, une procédure individuelle est requise. Les preuves relatives à la situation générale sur le plan politique et sur le plan des droits de l'Homme sont pertinentes, mais il faut se concentrer sur les causes de la fuite de la personne pour savoir si le changement postérieur à la fuite a éliminé le risque de persécution, et si une protection effective de la part de l'État de nationalité ou de résidence habituelle existe désormais dans le cas individuel. C'est seulement si ces conditions sont réunies qu'il n'est pas raisonnable de la part du réfugié de refuser la protection de son État de nationalité ou de résidence habituelle, et de persister à vouloir bénéficier de la protection internationale. Le réfugié peut apporter des preuves générales sur la situation dans le pays, ainsi que des preuves relatives à sa propre situation, comme des témoignages personnels et des témoignages ou des lettres d'amis et de membres de sa famille. L'audition de la personne peut également permettre de déterminer si le réfugié relève d'une exception à l'application générale de la cessation, de la protection complémentaire, ou d'un autre statut juridique dans l'État d'accueil, comme mentionné dans la Partie II.C.3 ci-dessous.

La procédure de cessation du statut de réfugié doit être aussi formelle que la procédure d'octroi du statut, compte tenu des enjeux pour l'intéressé. Cela vaut à la fois lorsque le propre comportement du réfugié conduit l'État d'asile à prendre l'initiative de la cessation et lorsqu'un changement politique général permet de penser que la crainte de persécution du réfugié n'est plus fondée.

Les conditions minimales pour un processus de cessation équitable incluent une convocation, délivrée dans une langue que le réfugié comprend ; un agent chargé de l'instruction qui soit neutre ; une audition ou un entretien au cours duquel le réfugié peut apporter des preuves qu'il continue d'être éligible au statut de réfugié et réfuter ou discuter des preuves indiquant qu'un motif de cessation s'applique ; un interprétariat durant l'entretien, si nécessaire ; la possibilité de demander soit le maintien du statut de réfugié, soit une autre aide lorsqu'il existe des raisons impérieuses d'éviter le rapatriement, ou lorsque le réfugié remplit les conditions pour bénéficier d'un autre statut juridique ; et la possibilité de faire appel. Il faut épargner aux réfugiés des « fréquents réexamens » de leur éligibilité au statut, car cela pourrait miner le « sentiment de sécurité du bénéficiaire de ce statut qui est le but de la protection internationale »¹²⁵.

125. *Guide du HCR, supra* note 5, paragraphe 135.

La charge de la preuve incombe aux autorités de l'État d'asile lorsque les clauses de cessation sont appliquées à un réfugié reconnu à titre individuel¹²⁶. Cela se justifie du fait de l'importance des espérances bien établies de protection pour un réfugié et parce que les autorités ont plus facilement accès aux informations pertinentes, en particulier pour les cas de changements de circonstances.

Un avis d'intention d'appliquer les clauses de cessation doit être communiqué aux réfugiés reconnus à titre individuel et une audition ou un entretien doit avoir lieu, lorsque cela est faisable. La *proposition de directive du Conseil relative aux normes minimales pour les procédures d'asile*, présentée en septembre 2000 par la Commission européenne, suggère qu'il soit possible de déroger aux garanties minimales de procédure « lorsqu'il est impossible à l'autorité responsable de la détermination de se conformer [aux articles 7 et 8] pour des raisons spécifiquement liées aux motifs du retrait [cessation] ou de l'annulation »¹²⁷. Lorsqu'on a des raisons fiables de penser qu'un réfugié s'est réinstallé dans son État d'origine, mais qu'on ne peut déterminer son adresse, une véritable impossibilité peut survenir. Lorsqu'un réfugié a été naturalisé dans l'État d'asile, ou qu'il a demandé et obtenu un permis de séjour, sachant que la loi prévoit que l'acquisition de ces bénéfices juridiques met fin au statut de réfugié, on peut se dispenser des formalités procédurales. Dans d'autres cas, un avis et une audition doivent toutefois être accordés, par exemple lorsque les autorités peuvent déterminer l'endroit où le réfugié se trouve dans son État d'origine, ou lorsqu'on pense que le réfugié a recouvré sa nationalité, ou acquis la nationalité d'un État tiers. Une ambiguïté importante peut exister quant au libre consentement, à l'intention et à la protection effective dans ce type de cas, et le fait d'imposer la cessation sans base factuelle solide n'est pas satisfaisant. L'interprétation restrictive des clauses de cessation exige que la possibilité de contester leur applicabilité soit offerte, à moins que cela soit réellement impossible.

La charge de la preuve peut varier dans d'autres situations de cessation. Deux autres situations peuvent apparaître : i) cessation du statut de réfugié accordé à titre collectif, avec possibilité de réexamen individuel des demandes fondées sur la persistance d'un risque de persécution et ii) retrait de la protection temporaire, avec possibilité d'accéder à la procédure de détermination du statut de réfugié. Dans ces cas de figure, le rapatriement doit être suspendu jusqu'à ce que ceux qui ne souhaitent pas rentrer se soient vu accorder l'opportunité d'établir qu'ils ont droit à continuer de bénéficier d'une protection internationale en raison de leur situation particulière. Cette situation peut impliquer une crainte fondée de persécution spécifique, l'éligibilité à une exemption à la cessation, à la protection complémentaire ou à un autre statut juridique. En cas de déclarations de cessation à titre collectif, il sem-

126. G.S Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2^e édition, Clarendon, Oxford, 1996), p. 87.

127. Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, COM (2000) 578 final, 20 septembre 2000, article 26 § 3.

ble juste d'imposer aux personnes s'opposant à cette décision l'initiative de demander que leur statut soit réexaminé¹²⁸.

Quand le HCR invoque la cessation de son rôle de protection au titre du paragraphe 6 de son Statut, il donne normalement une chance aux membres du groupe national concerné de montrer que la cessation ne s'applique pas à eux. Le HCR fait référence à une « présomption réfutable »¹²⁹ que le risque de persécution a cessé, et à la possibilité qu'a chaque membre du groupe de demander que son cas fasse l'objet d'une procédure de « réexamen », au cours de laquelle il peut présenter des éléments prouvant qu'il continue à être exposé à un danger.

Les minorités religieuses et ethniques, par exemple, peuvent faire face à une hostilité et à une discrimination persistantes en dépit d'un changement formel de régime. En effet, l'exemption pour les réfugiés dits « statutaires » reconnus avant 1951, telle qu'énoncée à l'article 1 A 1 de la *Convention de 1951*, visait spécifiquement à couvrir ceux qui avaient subi des formes atroces de persécution par les régimes fascistes et dont, on ne pouvait raisonnablement pas attendre, du fait de leur traumatisme, qu'ils retournent dans leur pays d'origine¹³⁰. L'intention était également en partie de prendre en considération la réalité sociale selon laquelle un changement formel de régime n'efface pas nécessairement les préjugés profondément ancrés, et n'élimine pas le risque que la persécution continue de la part de fonctionnaires crapuleux et d'acteurs non étatiques¹³¹. Lorsque les évolutions politiques générales ne suppriment pas la crainte de persécution de l'intéressé, la cessation ne convient pas, que le réfugié relève ou non d'une exemption ou d'une autre forme de protection internationale ou de statut durable. Le statut de réfugié de l'intéressé demeure intact et il continue de jouir de ses avantages sans changements.

Un changement politique, qu'il soit démocratique ou violent, peut simplement créer un nouveau risque de persécution pour un réfugié reconnu. D'un point de vue administratif, il ne serait pas sensé de dépenser des sommes importantes pour imposer la cessation pour, par la suite, avoir à traiter une nouvelle demande de protection. Le HCR affirme que la cessation ne convient pas dans ce contexte (en citant l'exemple de l'Afghanistan)¹³² et cela est vrai dans la mesure où la cessation suivie de l'expulsion vers l'État d'origine, viole les Conventions sur les réfugiés lorsque

128. Conclusion No. 69 du Comité exécutif, *supra* note 6, paragraphe d).

129. HCR, *Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphe 33.

130. *Ibid.*, paragraphe 30.

131. A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (Sijthoff, Leyden, 1966), p. 140 : Les rédacteurs de la Convention avaient à l'esprit la situation des réfugiés d'Allemagne et d'Autriche, qui ne voulaient pas retourner vers les scènes d'horreur qu'ils avaient vécues avec leur famille, ou se réclamer de la protection d'un pays qui les avait traités si mal. Ils ont pris en considération le fait que ces personnes pouvaient avoir développé une certaine défiance vis-à-vis du pays lui-même, ainsi qu'une absence d'inclination à être considérés comme des ressortissants de ce pays (traduction libre).

132. *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphe 20.

l'intéressé a une crainte fondée de persécution, que la crainte existe depuis longtemps ou qu'elle soit nouvelle. Le fait de consacrer des ressources à la cessation formelle, uniquement pour accorder le statut de réfugié pour de nouveaux motifs, serait une mauvaise pratique, même si la cessation était techniquement correcte. Ces formalismes gratuits exposent les réfugiés à un « réexamen inutile » que la conclusion No. 69 du Comité exécutif décourage.

3. Exceptions

Lorsque la situation politique dans l'État d'origine a connu une transformation fondamentale, les réfugiés peuvent s'empresse de profiter de l'occasion de pouvoir rentrer dans leur pays devenu démocratique et sans persécution. Dans ces cas, la cessation est une formalité, mais tous les réfugiés, dont l'État d'origine a connu un changement politique, ne vont pas considérer le rapatriement comme une solution durable adaptée.

Il est important de souligner que la cessation du statut, accordé à titre individuel ou collectif, ne débouche pas automatiquement sur le rapatriement. Dans certains cas, le réfugié peut obtenir un autre statut juridique dans l'État d'accueil, ou dans un État tiers. La cessation ne doit donc pas être considérée comme un outil pour déclencher un retour automatique. Tandis que les réfugiés ne peuvent pas être rapatriés sans leur consentement avant une cessation en bonne et due forme, l'application des clauses de cessation doit être traitée comme une question distincte de celles du rapatriement.

Il y a plusieurs types de cas « résiduels », qui doivent être évalués par les États d'accueil quand ils décident d'appliquer ou non la cessation et, le cas échéant, d'accorder ou non un autre type de permis de séjour. Premièrement, pour certaines personnes, le risque personnel de persécution n'a pas cessé, en dépit des changements généraux intervenus dans l'État d'origine. Ces personnes restent des réfugiés et ne peuvent pas être soumises à la cessation de la protection accordée par l'État d'accueil ou par le HCR. Deuxièmement, certaines personnes ont des « raisons impérieuses » d'éviter la cessation, en raison de persécutions antérieures. Nous verrons plus loin que, en pratique, l'exception pour « raisons impérieuses » a été développée au-delà de sa portée textuelle d'origine, de façon à inclure non seulement les réfugiés statutaires mais également les réfugiés conventionnels. Les termes « raisons impérieuses » ont une signification qui varie et le maintien du statut de réfugié n'est pas nécessairement la seule possibilité qui convient pour ces cas. Le maintien du statut de réfugié (la non-cessation) constitue néanmoins la meilleure méthode, car c'est la plus simple et elle correspond au mieux au texte de la Convention. Troisièmement, certains réfugiés soumis à la cessation peuvent être éligibles à une protection contre le rapatriement involontaire, en vertu des traités de défense des droits de l'Homme, et les États doivent leur accorder le droit de rester, de préférence avec un

statut juridique¹³³. Quatrièmement, certaines demandes humanitaires peuvent être accueillies par les États d'accueil, y compris pour les personnes vulnérables, les personnes qui ont tissé des liens familiaux étroits dans l'État d'accueil¹³⁴ et les personnes qui rencontreraient des difficultés économiques graves en cas de rapatriement.

Les articles 1 C 5 et C 6 font référence à des « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures » de refuser de retourner dans le pays de nationalité ou de résidence habituelle. L'article I.4.e) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* n'inclut pas de clause d'exception similaire. Les insuffisances du texte des articles 1 C 5 et 6 concernant les cas résiduels sont flagrantes et, selon Guy Goodwin-Gill, perverses¹³⁵. Les articles 1 C 5 et C 6 font spécifiquement référence aux réfugiés statutaires définis à l'article 1 A 1, plutôt qu'aux réfugiés conventionnels de l'article 1 A 2. La clause envisage le maintien du statut de réfugié (c'est-à-dire la non-cessation). La gravité de la persécution subie par les victimes du fascisme était connue des rédacteurs de la *Convention de 1951*. Les réfugiés statutaires représentaient la majorité des personnes initialement couvertes par la *Convention de 1951*.

La pratique et les principes vont dans le sens de l'application des exceptions à la cessation aux réfugiés conventionnels. La Conclusion No. 69 du Comité exécutif recommande d'aider deux groupes : i) « les personnes qui ont des raisons impérieuses, du fait de persécutions antérieures, de refuser de se réclamer de la protection de leur pays » ; et ii) « 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 »¹³⁶. Cette Conclusion du Comité exécutif ne signifie pas que la solution adéquate est le maintien du statut de

133. Parmi les droits de l'Homme s'opposant au refoulement ou les dispositions qui peuvent interdire l'expulsion, les articles importants sont l'article 3 de la *Convention de 1984 contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, UN doc. A/RES/39/46 ; les articles 3 et 8 de la *Convention européenne de 1950 de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, STE No. 5 ; les articles 7 et 17 du *Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques*, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 171 et les articles 5 et 11 de la *Convention américaine de 1969 relative aux droits de l'Homme*, OAS Treaty Series No. 35.

134. Dans certains cas, l'expulsion de personnes ayant des liens familiaux étroits dans l'État d'accueil, peut violer les traités touchant aux droits de l'Homme, tels que l'article 8 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*. Ces personnes relèvent de la troisième catégorie et les États ont l'obligation de leur permettre de rester. Leurs cas ne sont pas « humanitaires » dans le sens où les États ont le pouvoir discrétionnaire de les accueillir ou non. La *Proposition de directive présentée par la Commission européenne concernant des normes minimales pour pouvoir prétendre au statut de réfugié*, *supra* note 36, propose d'accorder aux personnes bénéficiaires de la « protection subsidiaire », en vertu des traités de droits de l'Homme, des normes minimales de traitement comparables à celles des réfugiés reconnus, tout en prévoyant des permis de séjour plus courts et un accès plus tardif à l'emploi, à la formation professionnelle et aux dispositifs d'intégration (articles 21, 24 et 31 de la proposition de directive).

135. Goodwin-Gill, *supra* note 126, p. 87.

136. Conclusion No. 69 du Comité exécutif, *supra* note 6, paragraphe e).

réfugié (en d'autres termes, que la cessation formelle ne soit pas imposée). Elle recommande plutôt aux États d'« envisager sérieusement un statut approprié, préservant les droits acquis » pour ces cas résiduels, dont le maintien éventuel du statut de réfugié¹³⁷. Le paragraphe 136 du *Guide* affirme que l'exception pour les réfugiés statutaires procède d'un « principe humanitaire plus général » pour les cas extrêmes de persécution antérieure concernant les réfugiés au sens de l'article 1 A 2. Les *Principes directeurs du HCR* font remarquer à juste titre que « rien n'empêche que [l'exception à la cessation] soit appliquée pour des motifs humanitaires à d'autres personnes que les réfugiés statutaires »¹³⁸. Le relevé des conclusions de la table ronde d'experts sur la cessation énonce :

L'application de l'exception à la cessation générale pour « raisons impérieuses », prévue aux articles 1 C 5 et 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 États¹³⁹.

Les lois mettant en œuvre les clauses de cessation peuvent prévoir des exceptions en cas de persécutions antérieures graves¹⁴⁰. En Suisse, où les clauses de cessation sont plus fréquemment invoquées que dans d'autres États, l'exception pour les personnes ayant subi des traumatismes graves est souvent le point central de l'affaire¹⁴¹.

Trois questions différentes se posent : i) les exceptions à la cessation doivent-elles être définies uniquement par rapport à la gravité de la persécution antérieure ?

ii) dans la négative, comment définir des catégories supplémentaires ? et iii) quelle aide faut-il apporter aux membres de ces différents groupes (à savoir, si l'exception se limite à la cessation formelle ou si elle ouvre droit à un autre statut juridique et à une protection contre le rapatriement involontaire) ?

L'expression « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures » couvre au strict minimum les victimes souffrant de stress post-traumatique dont le retour forcé pourrait provoquer des remémorations graves. Les réfugiés rapatriés pourraient également souffrir de traumatismes secondaires du fait d'une persécution extrême subie par des membres de leur famille.

Les termes pertinents de l'exception au sens du Statut du HCR sont beaucoup plus larges que ceux des articles 1 C 5 et C 6. Ils font référence aux personnes qui invoquent « d'autres motifs que de convenance personnelle pour continuer à refuser » le rapatriement, « des raisons de caractère purement économique » ne pouvant être invoquées¹⁴². Par conséquent, les personnes traumatisées, les personnes

137. *Ibid.*

138. HCR, *Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphe 31.

139. *Relevé des conclusions de Lisbonne*, *supra* note 118, paragraphe 18.

140. Les exemples incluent l'Allemagne, l'Irlande, la République slovaque, le Ghana, le Libéria, le Malawi, le Zimbabwe, l'Azerbaïdjan, la Lituanie, le Canada et les États-Unis.

141. Commentaires du juge Tellenbach, *supra* note 30.

142. Statut, *supra* note 3, article 6.e).

ayant des liens familiaux dans l'État d'asile, et en particulier les personnes vulnérables, peuvent échapper à la cessation de la protection du HCR¹⁴³. Le Statut ne restreint pas cette exception aux réfugiés au sens de l'article 1 A 1 de la *Convention de 1951*, mais l'étend à tous les réfugiés relevant de la protection du HCR.

Lors de la cessation de la protection appliquée aux réfugiés du Malawi et du Mozambique¹⁴⁴ en 1996, le HCR a recommandé tout d'abord que les représentants du HCR fassent leur possible pour éviter des difficultés inutiles qui résulteraient de la perte du droit au séjour et qui interrompraient l'intégration. Deuxièmement, il a été recommandé que les États d'asile « envisagent de nouvelles mesures 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 [...] et, par conséquent, des liens familiaux, sociaux ou économiques forts qu'elles y ont tissés. Ces mesures peuvent inclure l'octroi d'un statut juridique d'immigré ou la naturalisation ». Troisièmement, il a été proposé que les bureaux du HCR sur le terrain réexaminent, à la lumière du Statut, les cas de personnes continuant d'avoir une crainte fondée de persécution et de personnes ayant des raisons impérieuses, tenant à des persécutions antérieures, de refuser de se réclamer à nouveau de la protection de leur pays d'origine.

Le maintien du statut de réfugié, pour les personnes n'ayant pas actuellement de crainte fondée de persécution, parce que leur cas relève d'une des clauses de cessation, mais qui ont été victimes de persécutions ou de préjudices antérieurs graves, constitue un modèle d'aide. Cela représente la meilleure solution, parce que c'est la plus simple et la plus conforme aux termes de l'exception prévue pour les réfugiés au sens de l'article 1 A 1. La pratique des États, tout en n'étant pas complètement uniforme, suit ce modèle¹⁴⁵.

Le maintien du statut de réfugié pourrait également être étendu à un ensemble plus large de catégories humanitaires mais, dans ces cas, la protection subsidiaire/complémentaire est également une option. Par exemple, un réfugié pourrait

143. Grahl-Madsen estime que des raisons de caractère économique peuvent suffire, parce que le fait de refuser de retourner dans un État où le réfugié n'a ni domicile, ni profession, ni aucun autre lien avec l'État d'origine, ne peut pas être considéré à juste titre comme de la convenance personnelle : *supra* note 131, p. 408.

144. HCR, *Applicabilité des clauses de cessation aux réfugiés des Républiques du Malawi et du Mozambique*, 31 décembre 1996, paragraphes 6-8.

145. Pour des exemples d'États codifiant cette exception pour les réfugiés au sens de l'article 1 A 2, voir *supra* note 140 ; pour les commentaires du juge Tellenbach sur la pratique courante de la Suisse dans ce domaine, voir *supra* note 30. Un exemple de bonne pratique peut être souligné dans la nouvelle législation canadienne qui maintient le statut de réfugié pour les personnes ayant des raisons impérieuses « tenant à des persécutions, tortures, peines ou traitements antérieurs, de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elles ont quitté, ou en dehors duquel elles sont restées, en raison de ces persécutions, tortures, peines ou traitements antérieurs » (Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, Partie 2, Protection des réfugiés, Division 2, Convention sur les réfugiés et les personnes ayant besoin d'une protection internationale, Cessation de la protection de réfugié, SC 2001, c. 27, s. 108, en vigueur depuis le 28 juin 2002) (traduction libre).

être soumis à la cessation et ne pas bénéficier de l'exception fondée sur des persécutions ou des préjudices antérieurs graves. S'il s'avère toutefois au cours de l'examen de la cessation que le réfugié peut bénéficier d'une interdiction de refoulement en vertu des instruments relatifs aux droits de l'Homme, par exemple en raison d'un risque actuel de torture (hors du champ d'application de la Convention) ou en raison d'une interférence injustifiée avec le droit à la vie de famille, la protection subsidiaire/complémentaire doit être accordée¹⁴⁶. La Conclusion No. 69 du Comité exécutif fait référence à « des mesures appropriées 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 ».

Pour ces personnes, la protection subsidiaire/complémentaire pourrait, au strict minimum, être accordée au cours de la procédure de cessation du statut de réfugié, sous réserve que les droits acquis soient préservés.

La pratique des États en matière de protection subsidiaire/complémentaire est assez disparate, bien que l'Union européenne envisage actuellement une harmonisation importante de cette politique, qui fixerait des normes minimales pour la qualification en tant que réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire, ainsi que des normes minimales de traitement pour ces derniers, qui sont proches, quoique inférieures, à celles accordées aux bénéficiaires du statut de réfugié¹⁴⁷. La proposition de directive de la Commission européenne propose également des normes minimales pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, y compris des dispositions pour la cessation. Dans l'exposé des motifs de la proposition de directive, la Commission affirme :

L'État membre invoquant cette clause de cessation [relative au changement de circonstances] doit veiller à ce qu'un statut approprié, respectueux des droits déjà acquis, soit accordé aux personnes qui refusent de quitter le pays pour des raisons impérieuses tenant à des persécutions ou à des atteintes graves et injustifiées dont elles ont été l'objet dans le passé, ainsi qu'aux personnes dont on ne peut s'attendre à ce qu'elles quittent l'État membre suite à un séjour prolongé qui s'est concrétisé par des liens, familiaux et économiques étroits avec le pays en question¹⁴⁸.

146. Voir *supra* note 133.

147. *Proposition de directive concernant des normes minimales pour pouvoir prétendre au statut de réfugié*, *supra* note 36. L'article 15 de la proposition de directive identifie trois groupes de bénéficiaires : les personnes craignant de faire l'objet de torture ou de peine ou traitement inhumain ou dégradant ; les personnes craignant de faire l'objet d'une violation « suffisamment grave de l'un de [leurs] droits individuels pour engager les obligations internationales de l'État membre » et les personnes craignant de faire l'objet d'une menace à leur vie, à leur sécurité ou à leur liberté en raison d'une violence non ciblée, liée à un conflit armé ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'Homme. Voir également Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE/ECRE), *Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU States*, avril 1999 ; CERE/ECRE, *Position on Complementary Protection*, septembre 2000 ; HCR *Complementary Forms of Protection : Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, UN doc. EC/50/SC/CRP.18, 2000.

148. *Proposition de directive concernant des normes minimales pour pouvoir prétendre au statut de réfugié*, *supra* note 36, Exposé des motifs, article 13 § 1.e).

Lorsque les clauses de cessation sont appliquées, la meilleure pratique consiste à accorder une aide au titre d'une exception appropriée, sous réserve que la personne soit éligible, au cours de la même procédure. Lorsque la personne est en mesure d'obtenir un permis de séjour, en raison de la durée de son séjour ou des liens familiaux, les objectifs de l'exception à la cessation peuvent être atteints (à savoir, l'intéressé échappe au renvoi vers l'État de persécution et bénéficie d'avantages équivalents à ceux dont il bénéficiait en tant que réfugié). Il ne doit cependant pas être mis fin au statut de réfugié si le permis de séjour peut être révoqué rapidement et le réfugié rapatrié contre son gré sans que soient pris en compte les dangers ou difficultés qui perdurent.

Il est souhaitable que les exceptions à la cessation soient codifiées, en spécifiant clairement les motifs d'éligibilité aux diverses catégories mentionnées ci-dessus. La cessation est distincte de la détermination initiale du statut de réfugié, comme cela est noté dans la Partie IV, mais une aide en cas de difficulté pour les personnes qui remplissaient auparavant les critères de la définition du réfugié, peut s'avérer nécessaire dans les deux cas de figure. Certains demandeurs d'asile, dont la situation a changé depuis leur départ de telle sorte que leur crainte fondée de persécution a disparu, méritent également d'échapper à l'expulsion vers l'État d'origine et de se voir accorder un statut juridique stable. Les réfugiés reconnus sont toutefois dans une situation différente des demandeurs d'asile, parce qu'ils aspirent à une stabilité et parce qu'un long séjour dans l'État d'accueil peut s'être concrétisé par des liens familiaux, sociaux et économiques forts qui justifient — ou parce que le principe de l'unité de famille l'exige — une protection contre la séparation et le retour.

D. Retrait de la protection temporaire

Lorsque la protection temporaire à titre collectif a été accordée à un afflux massif de personnes, le retrait de la protection doit être régi par les clauses relatives aux changements de circonstances¹⁴⁹. Selon la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*, les personnes menacées par la violence généralisée peuvent bénéficier du statut de réfugié. En dehors de l'OUA, la protection temporaire est souvent accordée dans les situations d'afflux massif, où les arrivées incluent de nombreux réfugiés au sens de la *Convention de 1951*.

Il est nécessaire de clarifier la procédure de cessation de la protection temporaire. Il doit exister suffisamment de preuves du changement de circonstances, et il doit être déterminé à qui incombe la charge de la preuve. Dans la pratique récente, les États ont chacun retiré la protection temporaire à des moments différents, donnant l'impression que le processus d'évaluation n'était pas guidé par des critères objectifs.

149. Le relevé des conclusions de Lisbonne note : « 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 » : *supra* note 118, paragraphe 20.

L'UE a adopté une directive établissant un mécanisme commun pour mettre en œuvre, et mettre fin à, la protection temporaire¹⁵⁰. La directive prévoit que les informations communiquées par les États membres, la Commission européenne, le HCR, et d'autres organisations pertinentes, seront prises en compte dans les décisions relatives à la mise en œuvre et à la fin des mesures de protection temporaire, qui seront prises à la majorité qualifiée du Conseil¹⁵¹. La décision de mettre fin à la protection temporaire doit être fondée sur la constatation que « la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable [...] dans le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [ainsi que des obligations] des États membres » en matière de non-refoulement¹⁵².

L'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié est parfois suspendu, pendant la période où les personnes bénéficient de la protection temporaire, bien que la pratique des États varie. Quand il est mis fin à la protection temporaire en raison d'un changement général de la situation dans le pays d'origine, les intéressés doivent avoir la possibilité de déposer une demande de reconnaissance du statut de réfugié et de protection complémentaire, pour bénéficier notamment des interdictions de refoulement en vertu des droits de l'Homme¹⁵³. Les États d'asile ont tendance à régulariser le séjour des bénéficiaires de la protection temporaire, après un certain temps. Les cas résiduels de protection temporaire les plus difficiles sont sans doute ceux dans lesquels le droit à la vie de famille est potentiellement enfreint ou ceux dans lesquels les personnes souffriraient de difficultés d'ordre économique en cas de rapatriement.

La protection temporaire a parfois été accordée en lieu et place du statut de réfugié, afin d'éviter les coûts induits par la procédure de détermination individuelle du statut et dans l'idée qu'elle pourrait facilement être retirée à la discrétion de l'État. Lorsque le retrait de la protection temporaire est suivi par la perspective d'un rapatriement involontaire massif, l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers doit, toutefois, être respectée. Cette norme interdit la discrimination et impose des conditions procédurales minimales. Les personnes exposées à l'expulsion, y compris celles ayant bénéficié de la protection temporaire, doivent avoir la possibilité de présenter des raisons de ne pas être expulsées. Ces raisons incluent l'éligibilité au

150. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO 2001 L 212/12, 7 août 2001.

151. *Ibid.*, articles 5 et 6.

152. *Ibid.*, article 6 § 2. Le Parlement européen doit être informé de la décision du Conseil.

153. La directive de l'UE relative à la protection temporaire garantit l'accès à la procédure d'asile (pour employer les termes de la directive) à tout moment avant la fin de la protection temporaire dont la durée maximale est fixée à trois ans : *supra* note 150, articles 4 § 1 et 17. La directive exige également que les États membres « examinent les raisons humanitaires impérieuses qui pourraient rendre le retour impossible ou déraisonnable dans des cas précis » : *ibid.*, article 22 § 2.

statut de réfugié, les interdictions de refoulement en vertu des droits de l'Homme ou d'autres exceptions humanitaires.

III. La cessation fondée sur des circonstances personnelles

En ce qui concerne les articles 1 C 1 à C 4 de la *Convention de 1951 relative aux réfugiés* (et les articles similaires I.4.a) à d) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*, les éléments de *libre consentement*, d'*intention* et de *protection effective*, sont essentiels, et ils nécessitent une analyse prudente des motivations de l'intéressé et une évaluation de la bonne foi et des capacités des autorités de l'État. Des mécanismes procéduraux demandant à l'État de prouver la disparition du risque de persécution avant d'appliquer la cessation doivent protéger contre le retrait infondé du statut de réfugié. Les situations relevant des articles 1 C 1 à C 4 sont souvent teintées d'ambiguïté. Il est cohérent avec l'interprétation restrictive des clauses de cessation d'accorder le bénéfice du doute aux réfugiés. Les articles I.4.f) et g) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* sont essentiellement des dispositions relatives à l'expulsion et il faut les analyser séparément. Ils peuvent être appliqués à des réfugiés exposés à une crainte de persécution ou à un danger dans leur État d'origine qui n'a pas diminué ou qui a même augmenté.

A. Restauration de la protection nationale

L'acquisition ou le renouvellement d'un passeport de l'État d'origine peut soulever des questions relatives à la persistance du besoin de protection internationale du réfugié. Cette question est abordée dans le *Guide* et les *Principes directeurs de 1999 du HCR*¹⁵⁴. Ces comportements peuvent susciter de fausses impressions, en particulier lorsque les raisons de la fuite restent inchangées. Des raisons parallèles (comme la demande de l'État d'accueil que le réfugié obtienne des documents de voyage, ou un souhait de voyager aux fins du regroupement familial) peuvent être prédominantes par rapport à une intention subjective de se réclamer à nouveau de la protection nationale. Un passeport renouvelé ne permet pas toujours d'entrer à nouveau dans l'État d'origine, comme c'était le cas pour certains réfugiés chiliens soumis à des ordres de bannissement. Dans ces cas, la cessation serait à la fois inappropriée et sans efficacité pour le rapatriement. Compte tenu du recours fréquent aux sanctions pour les transporteurs, la possession d'un passeport peut être une nécessité moderne qui n'indique pas un lien désiré avec l'État d'origine¹⁵⁵. Cela vaut que le passeport ait été obtenu pour faciliter la fuite de l'État d'origine, ou après avoir obtenu l'asile, en

154. *Guide* du HCR, *supra* note 5, paragraphes 49–50 et 120–5 ; *UNHCR Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphes 6–11.

155. J.C Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Butterworths, Toronto, 1991), p. 192.

particulier lorsqu'il n'existe pas d'autres documents de voyage ou que le réfugié ignore comment s'en procurer¹⁵⁶. Les réfugiés authentiques peuvent ne pas éprouver la même crainte à l'égard des autorités consulaires dans l'État d'accueil qu'à l'égard d'autres fonctionnaires dans leur État d'origine¹⁵⁷.

Le paragraphe 119 du *Guide* établit un cadre d'analyse approprié pour ce type de cas, en identifiant trois facteurs essentiels à l'examen des cas relevant de l'article 1 C 1 : *le libre consentement, l'intention et le succès de l'action*. Les autres contacts avec les missions diplomatiques de l'État d'origine doivent également être analysés dans ce cadre¹⁵⁸. Comme l'article 1 C 1 laisse entendre que le retour vers l'État d'origine peut en résulter, les enjeux sont importants pour un réfugié reconnu ayant eu des contacts avec les représentants diplomatiques de l'État d'origine. Des preuves de cet acte ouvrent la possibilité d'imposer l'obligation au réfugié d'expliquer sa conduite parce que le libre consentement et l'intention sont difficiles à établir sans le témoignage de l'intéressé. Le réfugié peut également avoir en sa possession des preuves décisives relatives à l'existence (ou non) d'une protection nationale effective dans l'État d'origine.

Le paragraphe 121 du *Guide* déclare que, si un réfugié a obtenu ou renouvelé un passeport, « il sera présumé, en l'absence de preuves contraires, avoir voulu se réclamer à nouveau de la protection du pays dont il a la nationalité ». Le paragraphe 122 fait également référence à l'absence de « preuve contraire » dans le cas de l'obtention d'« une autorisation de rentrer dans le pays ou d'un passeport national aux fins de retourner dans le pays ». Il faut être clair sur le fait que, tandis qu'on peut raisonnablement attendre des explications du réfugié sur sa conduite, il incombe aux États qui engagent des procédures de cessation à l'encontre de réfugiés conventionnels reconnus, de prouver que l'intéressé a voulu se réclamer à nouveau de la protection de son pays d'origine. Il faut accorder le bénéfice du doute au réfugié, dans la mesure où cela est cohérent avec l'interprétation restrictive des clauses de cessation. Les actes volontaires, l'intention et les attitudes du réfugié peuvent être pris en considération mais ils ne peuvent pas primer sur la réalité politique. Les clauses de cessation ne doivent pas être transformées en piège, dans lequel il est facile de tomber, ou en sanction d'une conduite risquée ou naïve.

156. L'article 28 de la *Convention de 1951* et l'article VI de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* prévoient la délivrance de documents de voyage par les États d'accueil.

157. Grahl-Madsen, *supra* note 131, p. 379.

158. Par exemple, le choix d'un réfugié de se marier à la mission diplomatique de son État d'origine, plutôt que devant les fonctionnaires de l'État d'accueil, ne doit pas entraîner une cessation automatique. Il faut prendre en compte les circonstances entourant ce choix, y compris la connaissance par l'intéressé de l'existence d'autres possibilités, et le degré d'attachement à l'État d'origine. Le *Guide* du HCR, *supra* note 5, paragraphe 120, donne l'exemple d'un réfugié contraint de contacter les fonctionnaires de son État d'origine pour obtenir un jugement de divorce légalement reconnu. Rappelons que l'intention du réfugié et l'existence réelle de la protection nationale de l'État d'origine doivent primer dans l'analyse de la question de savoir si cet acte doit entraîner la fin de la protection du réfugié.

D'un autre côté, on peut douter que des actes tels que le renouvellement d'un passeport ne soient pas « volontaires », même s'ils sont exigés par l'État d'asile¹⁵⁹. La raison pour laquelle la cessation ne convient pas, dans ces cas, est que l'acte du réfugié ne prouve pas, de manière fiable, que le réfugié bénéficie désormais d'une protection nationale effective.

Lorsqu'un réfugié voyage dans des pays tiers avec le passeport de son État d'origine, il découle du système étatique que ces États reconnaissent implicitement le rôle de protection nationale de l'État d'origine. Cet accord tacite ne doit pas suffire à établir le recouvrement de la protection. L'État cherchant à imposer la cessation du statut de réfugié doit prouver que le réfugié en question avait l'intention de se réclamer à nouveau de la protection nationale et qu'une protection effective existe réellement de la part de l'État d'origine. Ainsi, par exemple, il peut arriver, même si c'est un cas rare, que le réfugié recherche l'aide des autorités consulaires de son État d'origine lors de ses voyages. Si le réfugié a cherché, et a effectivement obtenu cette protection, le fait de se réclamer à nouveau de la protection de son État pourrait être établi, selon les circonstances, mais un simple voyage au moyen du passeport, sans l'aide de l'État d'origine ne suffirait pas à justifier la cessation.

B. Recouvrement de la nationalité

Le recouvrement de la nationalité au sens de l'article 1 C 2 de la *Convention de 1951* et de l'article I.4.b) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* est toujours pertinent aujourd'hui, compte tenu des situations d'apatridie résultant de la dissolution récente de certains États. Les paragraphes 126 à 128 du *Guide* insistent sur le libre consentement, mais l'intention du réfugié et l'existence d'une protection effective peuvent également être pertinentes. Contrairement au fait de se réclamer à nouveau de la protection nationale, le recouvrement de la nationalité peut être initié par l'État d'origine, à l'occasion de l'adoption d'une loi d'application générale relative à la nationalité, plutôt que par le réfugié. Le même scénario peut se produire en vertu de l'article 1 C 3, lorsqu'un État tiers adopte une législation relative à la nationalité potentiellement applicable à un réfugié reconnu.

Le paragraphe 128 du *Guide* déclare que la nationalité doit être « acceptée expressément ou tacitement » pour que la cessation au sens de l'article 1 C 2 soit appropriée. Les *Principes directeurs du HCR relatifs à l'application des clauses de cessation* suggèrent, de la même façon, que « la simple possibilité de recouvrer la nationalité perdue en exerçant un droit d'option, ne suffit pas pour mettre un terme au statut de réfugié »¹⁶⁰. Ces interprétations sont conformes à l'exigence selon laquelle le réfugié doit recouvrer volontairement sa nationalité perdue. Le paragraphe 128 du *Guide* déclare qu'il incombe au réfugié de prouver qu'il a rejeté une offre de réétablissement de sa nationalité, s'il sait que cette opération se fait automatiquement s'il

159. *UNHCR Guidelines on Cessation*, supra note 8, paragraphe 9.

160. *Ibid.*, paragraphe 14.

ne fait pas usage de sa faculté de refus. Les autorités de l'État d'asile doivent, néanmoins, examiner également si le réfugié bénéficiera d'une protection nationale effective (et peut donc être privé de la protection internationale en tout sécurité) avant d'appliquer la cessation au sens de l'article 1 C 2¹⁶¹.

Lorsque le réfugié a la faculté de recouvrer une nationalité perdue (que la perte soit due à la désintégration de l'État ou à une privation de citoyenneté en tant que punition), et qu'il refuse de l'exercer (parce qu'il préfère construire une nouvelle vie dans l'État d'accueil ou qu'il craint que le retour dans son État d'origine provoque un traumatisme ou que la situation politique ait empiré), l'article 1 C 2 n'autorise pas la cessation. L'élément de recouvrement volontaire fait défaut.

Un réfugié a le droit de revenir dans son propre pays, conformément aux normes des droits de l'Homme¹⁶². Ce droit ne doit pas être considéré comme une obligation, en particulier pour les personnes contraintes de fuir la persécution et qui ont été privées de leur citoyenneté. L'élément de libre consentement de l'article 1 C 2 sous-entend que les réfugiés n'ont pas l'obligation de faciliter leur rapatriement en recouvrant une nationalité perdue qu'ils ne souhaitent plus avoir. En pratique, la cessation au sens de l'article 1 C 6, peut ne pas être suivie du rapatriement, si un réfugié apatride refuse de se conformer au protocole administratif pour le recouvrement de la nationalité de l'État d'origine. Le statut juridique des apatrides faisant l'objet d'une cessation au sens de l'article 1 C 6, pourrait ainsi devenir irrégulier de manière non-intentionnelle, s'ils ne peuvent pas être rapatriés ou renvoyés vers un État tiers, et s'ils ne peuvent pas bénéficier des interdictions d'expulsion en vertu des droits de l'Homme, ou d'autres formes de protection complémentaire ou subsidiaire.

C. Acquisition d'une nouvelle nationalité

Le scénario de cessation sans doute le moins problématique est la naturalisation dans l'État d'asile¹⁶³. Ce changement de statut juridique peut intervenir sans cessation formelle¹⁶⁴. Suite à leur naturalisation, les anciens réfugiés peuvent s'enga-

161. Grahl-Madsen, *supra* note 131, pp. 394-5, estime qu'il n'est pas approprié de donner la responsabilité au réfugié de renoncer à la législation relative à la nationalité. Il est parfois fait référence au processus de recouvrement de la nationalité par application de la loi, sous le terme de réintégration.

162. *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, article 13 § 2, Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948, et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, article 12 § 4.

163. La loi nationale prévoit parfois spécifiquement ce cas, par exemple en Autriche (Loi fédérale de 1997 relative à l'octroi de l'asile, article 14 § 5), en Bulgarie (Ordonnance de 1994 relative à l'octroi et à la régularisation du statut de réfugié, article 14 § 4) et au Ghana (Loi de 1992 sur l'asile, Partie IV, article 16.b).

164. Par exemple, selon le droit américain, les bénéficiaires de l'asile et les réfugiés (personnes admises aux États-Unis en provenance d'un État étranger sur le fondement d'une crainte de persécution) peuvent demander que leur statut soit ajusté sur celui des résidents réguliers permanents

ger, sans conséquence négative, dans des activités (comme des visites fréquentes ou une résidence à temps partiel dans l'État d'origine) qui auraient pu antérieurement provoquer la cessation de leur statut de réfugié.

L'article 1 C 3 n'inclut pas de condition explicite de libre consentement. Son application dépend du fait qu'une nouvelle nationalité a été acquise et de la constatation qu'il existe désormais une protection nationale effective. L'exemple traditionnel est celui des femmes qui acquièrent automatiquement la nationalité de leur mari par le mariage, même si elles ne la souhaitent pas et qu'elles n'ont pas fait de démarches pour l'acquérir par des moyens autres que cette union. Dans ces cas, la cessation peut être contestée en vertu des normes modernes des droits de l'Homme, qui incluent l'interdiction de la discrimination liée au genre. Le HCR estime, à juste titre, que la cessation ne doit pas être prononcée s'il n'existe aucun lien véritable entre le réfugié et l'État tiers accordant sa nationalité par application de la loi, en se référant aux principes fondamentaux du droit international¹⁶⁵.

L'article 1 C 3 peut s'avérer particulièrement délicat lorsque l'État tiers est un État qui succède à l'État d'origine du réfugié, et que le réfugié acquiert sa nationalité de manière involontaire, suite à l'adoption d'une loi générale. L'article 1 C 2 prévoit que le réfugié peut éviter la cessation en refusant simplement le recouvrement de sa nationalité. L'article 1 C 3 peut être interprété comme permettant la cessation et, certainement, l'expulsion vers l'État successeur, si les autorités de l'État d'asile sont convaincues que le réfugié jouira d'une protection effective dans cet État. Des procédures équitables sont essentielles pour éviter que la cessation ne résulte en un risque de persécution dans l'État successeur. Comme pour la cessation pour changements de circonstances, la situation politique dans l'État successeur peut être instable. Pour évaluer si le réfugié bénéficiera de la protection dans l'État successeur, les agents chargés de la détermination du statut doivent examiner si la loi sur la natio-

après une période d'une année, 8 Code des États-Unis (USC) §§ 1101.a.42) et 1157-9. Dès lors que l'ajustement est fait, ils ne possèdent plus le statut juridique des bénéficiaires de l'asile ou des réfugiés, mais ils peuvent rester éligibles à certaines aides sociales, dont ne bénéficient pas les résidents réguliers permanents : 8 USC §§ 1613.b.1), 1622.b.1) et 1641. L'ajustement du statut se fait donc comme une cessation, mais sans que soient examinés les motifs énoncés à l'article 1 C de la *Convention de 1951* et souvent dans des circonstances où ces motifs ne s'appliquent pas. Les bénéficiaires de l'asile doivent, en fait, établir qu'ils continuent de satisfaire à la définition statutaire du réfugié afin de bénéficier de cet ajustement : 8 USC §§ 1101.a.42.A) et 1159.b.3). Le refus d'une demande d'ajustement de statut, au motif que le bénéficiaire de l'asile a cessé de répondre à la définition du réfugié, pourraient théoriquement donner l'opportunité aux autorités américaines de mettre fin à l'octroi indéfini de l'asile, par application des procédures prévues par 8 USC § 1158.c), mais cela ne semble pas se produire. Après une période de résidence régulière permanente, les anciens bénéficiaires de l'asile et réfugiés peuvent devenir éligibles à la naturalisation : 8 USC §§ 1159 et 1427. La *Note on the Cessation Clauses*, *supra* note 7, paragraphes 15–16, fait remarquer que, dans le contexte de la cessation comme dans celui de la détermination du statut, la question de savoir si un réfugié a tous les droits et avantages d'un ressortissant de l'État d'accueil, doit être évaluée avant la cessation ou le refus initial du statut de réfugié fondés sur l'article 1 C 3.

165. *UNHCR Guidelines on Cessation*, *supra* note 8, paragraphe 17.

nalité reflète un changement politique fondamental, stable et effectif. Le bénéfice du doute doit être accordé au réfugié, en particulier s'il appartient à un groupe racial, ethnique, politique ou social qui représente une minorité dans l'État successeur et s'il invoque ce statut minoritaire comme motif de son opposition à l'acquisition de la nouvelle nationalité.

Des tensions peuvent exister entre la volonté d'imposer la cessation et la responsabilité des États Parties de faciliter, « dans toute la mesure du possible, [...] la naturalisation des réfugiés » comme le prévoit l'article 34 de la *Convention de 1951*. Cette tension est résolue dans les cas relevant de l'article 1 C 3 où le réfugié est naturalisé dans l'État d'asile — les deux dispositions sont simultanément respectées, et le réfugié obtient une protection durable. La volonté historique manifestée par les États d'asile pour naturaliser ou accorder un autre statut juridique durable aux réfugiés reconnus, a créé une « distorsion de l'exil » du régime des réfugiés qui fait parfois l'objet de critiques. L'article 34, et les garanties sociales et économiques prévues par les instruments internationaux en matière de réfugiés, insistent fortement sur l'importance de l'intégration des réfugiés reconnus. La possibilité de cessation ne va pas à l'encontre ni ne contredit d'aucune manière la pertinence de l'intégration locale comme solution durable.

Un statut de réfugié limité dans le temps, soumis à la condition d'être renouvelé dans un délai plus court que le délai nécessaire pour bénéficier de la naturalisation, pourrait nuire gravement à la protection des réfugiés. Il est extrêmement difficile d'appliquer équitablement les clauses de cessation en période d'instabilité politique et les réfugiés ne doivent pas avoir à prouver constamment leur crainte de persécution.

D. Réétablissement dans le pays d'origine

Les paragraphes 133 et 134 du *Guide* évoquent l'article 1 C 4 en des termes sobres. Les éléments constitutifs d'un réétablissement dans l'État d'origine sont devenus de plus en plus importants aujourd'hui, dans la mesure où les réfugiés participent à des rapatriements organisés vers des situations instables et dangereuses. Cela peut mener à de nouveaux exodes ou de nouvelles fuites¹⁶⁶. Alors que l'article 1 C 4 mentionne les actions et les intentions du réfugié, la volatilité potentielle de la situation politique et le danger du risque persistant de persécution, sont également

166. Par exemple, la Suède a attiré des demandeurs d'asile bosniaques qui avaient été, soit rapatriés par d'autres États (en particulier par l'Allemagne et la Suisse qui avaient mis fin à la protection temporaire pour les Bosniaques et refusé les demandes d'asile sur la base de l'alternative de fuite interne), en dépit du fait qu'ils ne peuvent pas retourner dans des conditions de sécurité dans leurs propres foyers en Republika Srpska, ou qu'ils ont été déplacés de leurs hébergements temporaires en Bosnie-Herzégovine par d'autres réfugiés rapatriés et ne pouvant pas non plus retourner dans leurs foyers d'origine. Voir « Sweden has Become Attractive for Bosnians », *Migration News Sheet*, No. 215/2001-2, février 2001, p. 15.

des facteurs importants, qui rendent l'application de cette disposition, à certains égards, similaire à celle des clauses relatives aux changements de circonstances.

Comme le fait remarquer Grahl-Madsen, le statut de réfugié pourrait logiquement cesser dès que le réfugié s'est réétabli dans son État d'origine, simplement parce que l'intéressé ne remplit plus la condition de l'article 1 A 2 d'être en dehors de son pays d'origine¹⁶⁷. Le retrait automatique comme sanction de tout retour physique vers l'État de persécution n'est cependant pas approprié. L'article 1 C 4 exige des preuves que le retour est volontaire et que le rétablissement dans le pays d'origine dénote à la fois une réaffiliation subjective ainsi qu'une présence objectivement durable.

Les cas où la cessation est inappropriée sont, notamment, ceux où le réfugié ne choisit pas volontairement de rentrer, tels que l'expulsion, l'extradition, le kidnapping ou des itinéraires de voyage inattendus par des services de transport. De la même façon, lorsque le réfugié prévoit une brève visite qui est prolongée pour des raisons ne dépendant pas de lui (le cas le plus évident se présente lorsqu'il est emprisonné dans l'État de persécution, mais il existe également des raisons moins graves), la cessation est inapplicable. Un cas plus problématique concerne des visites brèves mais répétées de la part du réfugié dans l'État d'origine, sans conséquences négatives. Ces visites peuvent être motivées par des raisons familiales, politiques ou économiques, ou une combinaison de ces facteurs. Tant que ces visites sont de courte durée et que la résidence principale du réfugié reste dans l'État d'asile, il est inapproprié d'invoquer l'article 1 C 4.

L'article 1 C 4 ne doit pas être invoqué à moins que le réfugié ait intentionnellement déplacé sa résidence principale vers l'État de persécution. Les réfugiés peuvent faire ce choix, même lorsque le risque de persécution n'a pas été éliminé de manière sûre. Le retour dans l'État d'origine dans ces circonstances pose d'importantes difficultés à l'État d'asile qui cherche à remplir son rôle de protection internationale. Ces difficultés peuvent être surmontées si le réfugié maintient sa résidence principale dans l'État d'asile et ne fait que de brèves visites dans l'État de persécution. Lorsque l'article 1 C 4 a été invoqué, et que le choix de se rétablir tourne mal pour l'ancien réfugié (s'il se retrouve exposé à la persécution), une nouvelle fuite peut permettre de déposer une nouvelle demande de statut de réfugié. Par ailleurs, si le réfugié retourne dans son ancien État d'asile, le statut de réfugié pourrait être réactivé selon une procédure accélérée.

Comme la situation régnant dans les États d'origine est souvent volatile, les États d'asile doivent prendre en compte le facteur temps dans les procédures relatives à l'article 1 C 4. La pratique visant à permettre, voire à promouvoir, les visites exploratoires, part de l'idée que les réfugiés puissent physiquement rentrer dans leur État d'origine afin de collecter des informations qui leur serviront à faire un

167. Grahl-Madsen, *supra* note 131, pp. 370-1 (« S'il abandonne sa fuite et rentre chez lui, il est naturel qu'il cesse d'être considéré comme un réfugié ») (traduction libre).

choix éclairé et raisonnable concernant le rapatriement librement consenti. Ces visites ne constituent évidemment pas un fondement pour permettre l'application immédiate de l'article 1 C 4. Une « clause libératoire » pour les réfugiés rapatriés, qui leur ferait bénéficier d'une aide pour le rapatriement, mais qui leur permettrait de se voir accorder ou renouveler le statut de réfugié si la tentative de se rétablir dans le pays d'origine échoue pour des raisons valables, est extrêmement souhaitable et peut encourager le rapatriement librement consenti. La cessation formelle devrait être suspendue jusqu'à ce que la pérennité et la sécurité du rétablissement soient garanties. Prévoir du temps pour la cessation au sens de l'article 1 C 4 est conforme au déroulement normal des événements de la fuite : détermination du statut, reconnaissance, rapatriement librement consenti, cessation.

E. Questions de cessation spécifiques à la Convention de l'OUA sur les réfugiés

Bien que leur structure soit la même que celles des clauses de cessation, les articles I.4.f) et g) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* ont une fonction d'expulsion, parce qu'ils s'appliquent sans égard pour la cessation des risques de persécution ou de la violence dans l'État d'origine. Il est difficile d'en percevoir la pratique par les États, en dehors de l'incorporation occasionnelle de ces dispositions dans la loi interne¹⁶⁸.

L'article I.4.f) impose la cessation lorsque le réfugié a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil après y avoir été admis comme réfugié. Cette disposition semble tout à fait anormale comme motif de cessation, et elle importe des concepts empruntés aux clauses d'exclusion (avec une différence quant au moment du crime). Elle semble conçue pour priver du statut de réfugié ceux qui ne le méritent pas, et également peut-être pour réduire les tensions entre les États de l'OUA en facilitant le renvoi des éléments criminels résidant en tant que réfugiés. On peut douter que le retour vers une persécution ou un danger grave soit la réponse optimale à une telle activité criminelle, en particulier si le réfugié a été dûment sanctionné par l'État où le crime a été commis.

La meilleure façon d'interpréter l'article I.4.g) est peut-être de le considérer comme une mesure d'application de la règle de conduite imposée par l'article III de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*, qui interdit des activités subversives dirigées contre les autres États de l'OUA. L'article III semble prévoir un contrôle direct de certaines activités des réfugiés par l'État d'asile, par la pénalisation et d'autres restrictions aux activités violentes et démonstratives. L'article I.4.g) permettrait la cessation du statut de réfugié comme conséquence de cette conduite interdite, bien qu'il faille l'interpréter d'une manière complémentaire à la *Convention de 1951*.

168. Par exemple, la loi libérienne de 1993 sur les réfugiés, article 3 § 5.f) et la loi tanzanienne de 1998 sur les réfugiés, article 3.f) et g).

Les termes de l'article I.4.g) rappellent les concepts d'exclusion, tels que ceux reflétés aux articles I.5.c) et d), qui sont vagues et qui doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. La mise en œuvre de l'article I.4.g) est toutefois similaire à l'expulsion, à quelques différences près. Tandis que les références à la sécurité nationale aux articles 32 § 1 et 33 § 2 de la *Convention de 1951* concernent la sécurité de l'État d'asile, la préoccupation de l'article III de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* est la sécurité d'autres États. L'expulsion fondée sur les articles 32 et 33 de la *Convention de 1951* n'implique pas la cessation du statut de réfugié mais simplement la perte de la protection contre le refoulement. Les personnes soumises à la cessation en vertu de l'article I.4.f) et g) peuvent avoir droit aux interdictions de refoulement en vertu des droits de l'Homme.

IV. Les concepts de cessation et la détermination initiale du statut de réfugié

Une confusion grave peut apparaître lorsque les éléments associés normalement à la cessation figurent dans la phase de détermination du statut de réfugié. Dans certains États d'asile, qui n'imposent généralement pas la cessation aux réfugiés reconnus, le nombre de cas récents concernant des changements de circonstances entre la fuite et la décision initiale est en pleine expansion¹⁶⁹. Comme l'énonce le relevé des conclusions de la table ronde d'experts sur la cessation, « les procédures de détermination du statut de réfugié et de cessation doivent être considérées comme des processus distincts qui ne doivent pas être confondus »¹⁷⁰.

Le fait de placer les demandes d'asile en procédure accélérée, quand elles sont présentées par des ressortissants d'un État faisant l'objet d'une déclaration de cessation, représente une évolution inquiétante, même si la cessation s'applique à des réfugiés reconnus¹⁷¹. En outre, dans le cadre des procédures accélérées, le demandeur peut ne pas disposer de suffisamment de temps pour recueillir des preu-

169. Les cas cités par Hathaway, *supra* note 155, pp. 199-205 ont généralement lieu dans le contexte de la détermination initiale du statut. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a publié des lignes directrices en septembre 1992 relatives au *Changement de circonstances dans le pays d'origine du demandeur d'asile : proposition de cadre d'analyse*. Voir également J. Fitzpatrick, « The End of Protection : Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawal of Temporary Protection », 13 *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, pp. 343, 356-63 (concernant des affaires aux États-Unis relatives au changement de circonstances).

170. *Relevé des conclusions de Lisbonne*, *supra* note 118, paragraphe 26.

171. Selon la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile, les autorités françaises ont soumis un nombre croissant de demandeurs d'asile à des procédures accélérées, en se fondant sur le fait que leur État d'origine fait l'objet d'une déclaration de cessation. En 1998, 2.225 demandeurs d'asile ont été traités suivant cette procédure et le chiffre prévisionnel était de 2.232 pour 1999. P. Delouvin, « The Evolution of Asylum in France », 13 *Journal of Refugee Studies*, 2000, pp. 61, 65-6. La plupart des personnes concernées sont des Roumains.

ves, l'examen par les autorités peut être hâtif et ne pas comporter d'entretien, et l'expulsion n'est pas suspendue pendant l'appel¹⁷².

Lorsque le changement de circonstances est pertinent, l'examen se concentre sur la question de savoir si les changements politiques et sociaux sont fondamentaux, durables et effectifs pour supprimer la crainte fondée de persécution du demandeur d'asile à l'époque de sa fuite. La question de savoir si ce dernier est un réfugié, dépend de sa possibilité de remplir les critères définis par la Convention, qui englobent non seulement les clauses d'inclusion mais aussi les clauses de cessation.

La pratique des États semblent montrer qu'il existe une confusion entre la cessation en elle-même et l'application des concepts de cessation au cours de la détermination initiale du statut de réfugié. Le terme « cessation » doit être limité à la fin du statut des réfugiés reconnus. L'État d'asile a la responsabilité de la mise en œuvre et supporte la charge de la preuve, lorsque la cessation est appliquée à un réfugié reconnu.

Dans les États qui considèrent la définition du réfugié comme uniquement tournée vers l'avenir, il appartient au demandeur d'asile de prouver qu'il a une crainte fondée de persécution. La pratique des États varie quant au traitement des cas de victimes de persécutions antérieures qui peuvent ne plus éprouver de crainte fondée de persécution en raison d'un changement de situation dans l'État d'origine, postérieur à leur fuite. Certains États, par exemple les États-Unis, établissent une présomption de persécution persistante et exigent que les autorités prouvent que le changement de circonstances a fait disparaître le risque de persécution du demandeur¹⁷³. Le relevé des conclusions de la table ronde d'experts sur la cessation estime également qu'« il incombe aux autorités du pays d'asile d'apporter la preuve que ces changements sont bien fondamentaux et durables »¹⁷⁴.

Une autre question est celle de savoir si des raisons impérieuses, tenant à des persécutions antérieures, justifient d'accorder le statut de réfugié, ou si une autre

172. *Ibid.*, p. 66.

173. Les États-Unis constituent un exemple notable d'État qui accorde parfois l'asile ou la protection contre le refoulement (suspension du renvoi) sur le fondement de persécutions antérieures. Les circonstances dans lesquelles l'asile sera accordé, en l'absence de risque persistant de persécution, font l'objet des lois récemment modifiées au 8 CFR, paragraphes 208.13 et 208.16. Ces lois créent essentiellement une présomption de persécution persistante, que les autorités d'immigration peuvent réfuter en prouvant l'existence d'un changement fondamental de circonstances qui supprime la crainte fondée de persécution originelle, ou en prouvant que le demandeur a une alternative de fuite interne raisonnable. Il appartient au demandeur de prouver qu'il éprouve une crainte fondée de persécution suite à un changement politique fondamental (par ex. dans la situation afghane où un persécuteur est remplacé par un autre). L'asile peut toutefois aussi être accordé selon le 8 CFR, paragraphe 208.13.b.1.iii) si le demandeur démontre qu'il ne veut pas rentrer du fait de la gravité des persécutions antérieures, ou de la possibilité réelle qu'il subisse « d'autres préjudices graves » en cas de rapatriement.

174. *Relevé des conclusions de Lisbonne, supra* note 118, paragraphe 27.

forme de protection doit être accordée à ceux dont le retour vers l'État d'origine causerait des difficultés importantes. Les États-Unis constituent un exemple notable d'État qui accorde parfois l'asile sur la base de persécutions antérieures, et en absence de crainte persistante fondée de persécution. Afin de bénéficier de l'asile en raison de persécutions antérieures, le requérant doit démontrer qu'il ne veut pas rentrer du fait de la gravité des persécutions antérieures ou qu'il existe une possibilité réelle qu'il subisse « d'autres préjudices graves » en cas de rapatriement.

Pour les États qui appliquent une conception de l'éligibilité au statut de réfugié uniquement tournée vers l'avenir, cette possibilité ne semble pas exister. Cela peut être le cas même lorsque le demandeur d'asile répondait aux conditions du statut de réfugié au moment où il a fui, mais qu'il a cessé d'éprouver une crainte fondée de persécution avant l'issue de la procédure de détermination du statut, et même en cas de persécution antérieure grave. Un demandeur d'asile auquel le statut de réfugié a été refusé pourrait néanmoins bénéficier d'une protection subsidiaire/complémentaire si l'intéressé était exposé à des souffrances importantes en cas de retour.

Comme l'a fait remarquer le HCR, le concept de pays d'origine sûr ne va pas de pair avec la cessation¹⁷⁵. Certains États ont recours à ce concept lors de la phase initiale de détermination du statut. Bien qu'il puisse impliquer une évaluation de la situation générale dans l'État d'origine, il n'est pas lié à un changement (contrairement aux clauses relatives aux changements de circonstances). Il n'est pas non plus applicable aux réfugiés reconnus.

V. Recommandations relatives à la pratique du HCR et des États

Les recommandations suivantes concernent à la fois la pratique du HCR et celle des États en matière de cessation. Cette dernière comprend la cessation pour changements de circonstances, le retrait de la protection temporaire et la cessation fondée sur les actions du réfugié. Les questions relatives à la procédure équitable et aux exceptions à la cessation seront résumées dans la partie concernant la pratique des États en matière de cessation pour changements de circonstances.

A. Pratique du HCR

Certains mécanismes procéduraux peuvent permettre au HCR d'appliquer les clauses de cessation avec davantage de souplesse sans pour autant miner le régime de protection internationale des réfugiés. Par exemple, le HCR reçoit régulièrement

175. *Note on the Cessation Clauses*, supra note 7, paragraphe 7. Pour plus d'informations sur le concept de pays d'origine sûr et sur son application, voir HCR, *Processus d'asile (Procédures d'asile équitables et efficaces)*, UN doc. EC/GC/01/12, 31 mai 2001, paragraphes 38-40 ; J. van Selm, « Access to Procedures : 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits' », juin 2001, pp. 35-41 ; ces deux documents sont disponibles sur <http://unhcr.org>.

des demandes de renseignements de la part des gouvernements des pays d'asile, concernant les évolutions dans les États d'origine et l'applicabilité des clauses relatives aux changements de circonstances. Il s'agit d'une approche réactive de l'examen des changements de circonstances dans un pays d'origine et de l'impact de ces changements concernant le statut des réfugiés originaires de ce pays. À l'inverse, le HCR pourrait adopter une stratégie plus proactive, en rédigeant et en présentant des évaluations de l'amélioration de la situation dans les pays d'origine et de ses implications quant au recours aux articles 1 C 5 et C 6 lors des réunions du Comité exécutif. Le HCR pourrait poursuivre cette stratégie au moyen d'un bilan annuel, comparable aux études sur la situation des réfugiés qu'il effectuait au milieu des années 1990.

Le HCR pourrait également faire un usage plus important de l'autorité que lui confère son Statut en conjonction avec l'article 35 de la *Convention de 1951*, pour aider les États d'asile à appliquer les dispositions relatives aux changements de circonstances sur un fondement individuel ou collectif. Cette approche risque moins de mettre en danger le statut ou les demandes des réfugiés dans d'autres pays d'asile que si le HCR menait lui-même une approche plus proactive en utilisant les articles 1 C 5 et C 6. Les gouvernements qui ont invoqué les clauses de cessation à l'égard des réfugiés chiliens, l'ont fait de façon responsable selon la perspective du HCR. Il n'est toutefois pas évident que les autres pays d'asile adopteraient également une approche prudente de la cessation sur une base collective. Certains États d'asile ont, en effet, cherché à utiliser les clauses de cessation pour contourner les procédures de détermination du statut pour les nouvelles demandes.

Quand il conseille les pays d'asile sur le recours aux articles 1 C 5 et C 6, le HCR peut fournir une explication plus détaillée de sa position. Il pourrait spécifier les mesures supplémentaires nécessaires pour satisfaire le critère de changement fondamental et durable, comme il l'a fait dans le cas de la Roumanie, quand les changements dans un pays d'origine sont insuffisants pour justifier l'application des dispositions relatives aux changements de circonstances. En outre, le HCR pourrait proposer des délais appropriés dans une situation donnée pour évaluer les circonstances dans le pays d'origine. Les pays d'asile pourraient être disposés et capables d'aider à promouvoir les changements dans le pays d'origine nécessaires pour justifier l'application des clauses de cessation.

Le HCR peut également développer des méthodes parallèles pour appliquer les clauses relatives aux changements de circonstances. Les cas de la Bosnie-Herzégovine, de l'Afghanistan et du Cambodge, décrits plus haut, montrent que l'approche traditionnelle consistant à appliquer les articles 1 C 5 et C 6 sur un fondement collectif reste un instrument trop carré pour des situations aussi complexes. Les nouvelles pratiques d'utilisation des articles 1 C 5 et C 6 peuvent cependant faciliter les efforts du HCR visant à trouver des solutions durables pour certains dossiers spécifiques de réfugiés placés sous son mandat, qui peuvent ne plus nécessiter de protection internationale, ainsi que répondre aux préoccupations des États quant à la sauvegarde du droit d'asile pour ceux qui en ont vraiment besoin.

En premier lieu, le HCR pourrait, en précisant des dates et des changements particuliers de circonstances, cibler l'application des clauses de cessation à des groupes spécifiques de réfugiés au sein d'une population de réfugiés plus large, comme il l'a fait dans le cas des réfugiés d'Éthiopie antérieurs à 1991. Le fait de cibler certains groupes de réfugiés engendre toujours le risque de mettre en danger le statut ou les requêtes de demandeurs d'asile résidant dans certains pays d'accueil. Compte tenu de la nature prolongée de nombreuses situations d'urgence pour certains réfugiés et de la complexité des situations post-conflit, cela peut néanmoins représenter l'approche la plus viable de l'application future des articles 1 C 5 et C 6 par le HCR.

En second lieu, le HCR pourrait développer sa pratique de la cessation individuelle. Bien que les clauses relatives aux changements de circonstances aient traditionnellement été invoquées par le HCR sur un fondement collectif, ni la Convention, ni le Statut du HCR n'empêchent leur application à titre individuel. Il est arrivé au HCR d'approuver l'application individuelle des articles 1 C 5 et C 6 par ses propres bureaux ainsi que par des pays d'asile. La cessation individuelle risque moins d'influencer indûment les procédures de détermination du statut dans les pays d'asile, qu'une déclaration de cessation générale pour un groupe entier de réfugiés.

La situation des dossiers résiduels de réfugiés cambodgiens, décrite ci-dessus, illustre l'utilité et les risques potentiels de la mise en place de procédures de cessation individuelle. L'exercice de « réexamen du statut » au Cambodge offre des leçons utiles à cet égard. L'une d'elles est la nécessité de disposer d'informations détaillées sur les évolutions dans le pays d'origine et sur leurs implications pour les cas individuels. Une autre leçon est l'importance de la procédure de notification aux réfugiés que leur statut pourrait être réexaminé à la lumière des changements de circonstances dans le pays d'origine. Les réfugiés susceptibles de se voir retirer le statut, par application des articles 1 C 5 et C 6 sur une base individuelle, doivent être informés par avance du processus de cessation individuelle et avoir la possibilité de défendre leur cas. Ces cas doivent faire l'objet d'une audition et, si nécessaire, d'autres solutions durables doivent être trouvés pour eux. Les personnes qui ne nécessitent plus de protection internationale peuvent se voir accorder du temps pour régulariser leur statut et/ou bénéficier d'une aide pour le rapatriement librement consenti.

En troisième lieu, les clauses de cessation pourraient être employées comme élément d'une réponse globale à une situation d'afflux massif. Étant donné les droits et les avantages associés au statut de réfugié, les situations d'afflux massif peuvent et doivent être traitées dans le cadre de la *Convention de 1951*. Dans ces situations, le HCR devrait chercher à encourager la reconnaissance des réfugiés en tant que groupe. Le HCR pourrait s'engager à revoir le statut de ces réfugiés, et prendre en considération l'application des clauses relatives aux changements de circonstances, quand les changements dans le pays d'origine montrent que la protection internationale peut ne plus être justifiée¹⁷⁶. Le fait de faire un lien aussi explicite entre la

176. Personnel du HCR, entretiens avec R. Bonoan, Genève, Suisse, 27 et 30 novembre 2000.

reconnaissance et la cessation peut montrer aux pays d'asile que le statut de réfugié en cas d'afflux massif peut être temporaire, en fonction bien entendu des circonstances propres à chaque situation¹⁷⁷.

Il peut également être nécessaire d'élaborer des normes additionnelles pour l'utilisation des articles 1 C 5 et C 6. Les auteurs de la *Convention de 1951* semblent avoir imaginé que la transition démocratique représentait l'archétype du changement de circonstances conduisant à la cessation du statut de réfugié¹⁷⁸. Les *Principes directeurs ultérieurs du HCR et du Comité exécutif relatifs aux clauses de cessation* ont reflété cette interprétation des clauses relatives aux changements de circonstances, en tendant à associer le changement fondamental aux changements au niveau national supprimant le fondement de la crainte de persécution du réfugié. Le HCR a mis ces Principes directeurs en œuvre en effectuant des évaluations complètes de la situation du pays d'origine, qui se concentraient sur les institutions politiques et judiciaires nationales et sur le degré de conformité aux principes internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

Les normes et Principes directeurs actuels pour évaluer le changement dans un pays d'origine, reflètent une vision de la démocratisation « top-down » (de haut en bas). La cessation ciblée ou individuelle exigerait toutefois une perspective « bottom-up » (de bas en haut). L'évaluation de la situation du pays d'origine se concentrerait alors sur les règlements, les élections, les institutions politiques, les tribunaux et les instances qui appliquent le droit au niveau local et provincial, ainsi que sur la façon dont ces lois et institutions régissent les partis politiques et les groupes sociaux. Les preuves d'un changement fondamental et durable à l'échelon local et régional, seraient ensuite comparées aux améliorations en matière de droits de l'Homme au niveau national.

Le *Guide* du HCR affirme que le statut de réfugié ne doit pas être soumis à des réexamens arbitraires ou fréquents. Des mesures peuvent cependant être prises pour garantir que les nouvelles normes et procédures de mise en œuvre des clauses relatives aux changements de circonstances ne violent pas ce principe. Par exemple, le HCR pourrait établir une « check-list » des critères à partir desquels il pourrait envisager la cessation ciblée ou individuelle. Sur le fondement des cas examinés ci-dessus, les questions figurant sur cette check-list pourraient inclure les suivantes :

1. Les réfugiés particuliers, ou le groupe de réfugiés concernés, peuvent-ils être distingués d'une population de réfugiés plus importante ?
2. Existe-t-il des solutions durables pour ceux qui seraient concernés par l'application des clauses de cessation ?

177. *Ibid.*

178. Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides : compte-rendu analytique de la 28^e réunion*, UN doc. CONF.2/SR.28, 19 juillet 1951.

3. D'autres réfugiés concernés de la même façon par les changements de circonstances dans le pays d'origine, ont-ils déjà fait l'objet d'un rapatriement librement consenti et, le cas échéant, quel est leur statut ?
4. Dispose-t-on d'une information étendue sur les changements dans le pays d'origine ?
5. Existe-t-il un accord général parmi les observateurs locaux et internationaux sur la portée de ces changements et leurs implications pour les besoins de protection des réfugiés concernés ?
6. Les changements (nationaux, régionaux ou locaux) affectant les réfugiés en question sont-ils fondamentaux et durables ?
7. Dans quelle mesure la communauté internationale soutient-elle et encourage-t-elle la consolidation de ces changements ?
8. La situation dans le pays d'origine peut-elle être contrôlée de manière indépendante par le HCR, d'autres agences internationales et/ou des ONG ?
9. La coopération des États d'asile et du pays d'origine peut-elle être obtenue ?
10. L'application de ces clauses de cessation va-t-elle indûment influencer les demandes ou le statut des demandeurs d'asile qui n'appartiennent pas au groupe ciblé ?

Une interprétation plus large du changement fondamental contribuerait également à réduire l'écart entre les normes du rapatriement librement consenti et celles de la cessation. Le HCR continue de soutenir que ces normes sont différentes et que le rapatriement librement consenti peut avoir lieu à un niveau de changement moindre que celui qui est requis pour justifier une déclaration de cessation générale. Des questions ont toutefois été soulevées à propos de la différence entre les conditions dans lesquelles le HCR est prêt à *encourager* le rapatriement librement consenti et les changements nécessaires pour justifier l'application des clauses relatives aux changements de circonstances. Cet écart peut être renforcé par l'accent mis sur les changements au niveau national dans l'examen de l'applicabilité des articles 1 C 5 et C 6. Une notion plus globale du changement fondamental pourrait toutefois aider à réduire toute divergence ressentie entre les principes du HCR et sa pratique dans ces domaines.

Enfin, le HCR devrait développer davantage les Principes directeurs existant pour l'application des articles 1 C 5 et C 6 aux cas de résolution de guerres civiles. Les efforts du HCR visant à mettre en place un cadre de principes pour évaluer les situations post-conflit, reconnaissent implicitement que l'interprétation traditionnelle du concept de changement fondamental en tant que transition démocratique ne convient pas dans ces cas. Par exemple, la recommandation selon laquelle une période d'attente plus longue est nécessaire pour déterminer la pérennité du changement dans les pays ayant connu des guerres civiles semble valable, en particulier si cette analyse s'appuie sur la prise en compte des changements au niveau national. Compte tenu de la complexité de ces situations, les circonstances au niveau local peuvent

toutefois également mériter d'être prises en considération et elles peuvent nécessiter moins de temps pour se consolider que celles au niveau national. À cet égard, il convient de noter que le HCR a déclaré plus rapidement la cessation dans les deux cas de résolutions post-conflit (Soudan en 1973 et Mozambique en 1996) que dans les situations de transition démocratique (comme au Chili en 1994).

De manière plus générale, une approche de la cessation, fondée uniquement sur une transition démocratique, risque de négliger des différences importantes dans la nature de la persécution entre les situations de conflit interne et celles de répression par l'État. Dans le premier cas, la persécution peut être plus répandue et plus intense sur une période de temps plus courte et peut affecter d'importants groupes de personnes, mais cette persécution peut être moins systématique et moins institutionnalisée que dans le cas de répression par l'État. Ces différences d'ampleur et de profondeur de la persécution montrent la nécessité de développer des critères supplémentaires pour évaluer les changements de circonstances suite à la résolution de conflits civils.

Pour élaborer des principes directeurs additionnels d'évaluation des situations post-conflit, le HCR pourrait avoir recours à une abondante bibliographie sur les conflits internes. Celle-ci peut fournir des indicateurs supplémentaires pour déterminer la portée et la pérennité de changements au lendemain des guerres civiles. Ces études ont démontré, par exemple, que l'intervention extérieure joue un rôle important dans l'issue des règlements négociés des conflits internes¹⁷⁹.

L'utilisation de procédures, méthodes et normes plus « souples » pour la mise en œuvre des clauses relatives aux changements de circonstances, a parfois été suggérée comme moyen d'atténuer la perception selon laquelle le statut de réfugié serait un état permanent mais aussi afin de réduire les incitations des pays d'asile à avoir recours à des formes complémentaires de protection internationale. La table ronde d'experts, lors de sa réunion de mai 2001, est néanmoins parvenue à la conclusion que :

La pratique des États montre que 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, n'est pas toujours fondée¹⁸⁰.

Le relevé des conclusions met également en garde contre l'application ciblée ou partielle de la cessation pour changements de circonstances, en faisant remarquer que, bien que cette approche puisse convenir pour des groupes limités, comme les victimes de l'ancien régime Mengistu en Ethiopie, son utilisation en vue de renvoyer les réfugiés vers des zones sûres dans l'État d'origine pourrait créer ou aggraver des situations de déplacement interne¹⁸¹.

179. B. Walter, « The Critical Barrier to Civil War Settlement », 51 *International Organization*, 1997, pp. 335-64.

180. *Relevé des conclusions de Lisbonne*, supra note 118, paragraphe 7.

181. *Ibid.*, paragraphes 15-16.

Le fait de cibler avec soin l'application des clauses pour changements de circonstances, et d'identifier clairement toutes les exemptions nécessaires, peut atténuer certains de ces risques. Il est cependant justifié de craindre les effets potentiels de la cessation sur les procédures de détermination du statut et le HCR doit continuer à avoir recours à la cessation avec circonspection. Les pays d'asile ont tendance à envisager la cessation presque immédiatement après que des changements positifs ont eu lieu dans un pays d'origine. En outre, certains gouvernements ont argué de manière inappropriée de ces développements pour justifier le rejet de demandes d'asile en attente, ainsi que le refus automatique du statut de réfugié aux nouveaux demandeurs d'asile.

B. Pratique des États

Le peu d'inclination manifesté par les États d'asile pour appliquer les clauses de cessation aux réfugiés reconnus a persisté, malgré un regain d'intérêt pour ce concept et sa codification légale dans certains États. Les attitudes quant au lien entre asile et immigration et quant au souhait d'intégrer complètement les résidents étrangers influencent également la pratique en matière de cessation.

Les motivations d'un État d'asile pour mettre fin à la protection des réfugiés, avec ou sans fondement factuel solide, peuvent être renforcées lorsqu'il est confronté à un afflux massif. Les autorités de l'État d'asile peuvent largement méconnaître la situation précise des individus au sein d'un afflux massif et des préjudices peuvent donc résulter de généralisations sur les changements de circonstances. Un besoin urgent se fait sentir d'affiner les références idoines permettant le retrait de la protection, de mettre en place un processus objectif, et de préférence collectif, pour évaluer les changements politiques et/ou sociaux pertinents, et de faire perdurer la protection pour les personnes exposées à la persécution ainsi que pour les autres personnes vulnérables.

Des dispositions spécifiques devraient être mises en place en droit national et dans les normes régionales pour la cessation du statut des réfugiés reconnus. Les questions de retrait pour acquisition frauduleuse, exclusion et expulsion doivent être traitées séparément.

Un processus équitable doit comprendre :

1. une notification ;
2. une audition ou un entretien ;
3. un agent chargé de l'instruction neutre ;
4. l'examen de preuves provenant de sources multiples ;
5. la prise en compte de menaces potentielles aux droits fondamentaux du réfugié ;
6. une charge de la preuve revenant à l'État d'asile ;

7. un examen spécifique de l'applicabilité du changement de circonstances à la situation personnelle du réfugié ; et
8. un délai aux fins d'évaluer la pérennité du changement.

La constatation générale d'un changement de circonstances dans l'État d'origine ne justifie pas qu'une cessation soit déclarée pour tout le monde, transférant la charge aux réfugiés reconnus de demander que leurs requêtes soient réexaminées et qu'ils aient la possibilité de prouver qu'ils sont exposés à un risque persistant de persécution ou qu'ils relèvent d'une exemption. C'est seulement quand le statut de réfugié a été accordé sur une base collective qu'il peut y être mis fin sur cette base, et uniquement lorsque des procédures existent pour que les individus puissent établir qu'ils continuent d'être éligibles à la protection internationale, soit comme réfugiés, soit comme candidats à d'autres statuts juridiques ou à la protection complémentaire/subsidaire.

Lorsqu'un nouveau persécuteur a pris la place du précédent dans l'État d'origine, il est théoriquement autorisé de cesser le statut de réfugié et de prévoir une nouvelle procédure de détermination du statut. Il ne convient pas de mettre fin au statut de réfugié dans ces cas, à moins qu'un nouveau statut soit immédiatement accordé. Ces réfugiés continuent à avoir droit à la protection internationale, en raison du nouveau risque. Le fait de mettre fin à un statut de réfugié existant pour simplement accorder de nouveau ce statut, est peu rentable d'un point de vue administratif et cette pratique doit être découragée.

On doit inciter les États à codifier les exceptions à la cessation. La meilleure approche juridique, et la plus cohérente, est d'autoriser le maintien du statut de réfugié pour les personnes ayant des raisons impérieuses, tenant à des persécutions antérieures ou à d'autres préjudices graves, de refuser de rentrer dans leur État d'origine. Lorsque la cessation est imposée, les personnes éligibles à une protection contre le renvoi en vertu des droits de l'Homme doivent se voir accorder un statut juridique approprié. Les personnes particulièrement vulnérables, ou celles qui ont des liens familiaux, ou un risque de perte économique, doivent au strict minimum pouvoir être éligibles à l'octroi d'un statut humanitaire.

Les États doivent être encouragés à codifier les exceptions et à intégrer un processus de validation dans la procédure de cessation. Les personnes souffrant de persécutions antérieures sévères, ou exposées au risque de violations graves des droits de l'Homme en cas de retour, doivent bénéficier d'un statut et de normes de traitement au moins équivalentes au statut de réfugié, en substance si ce n'est en titre. Les personnes particulièrement vulnérables, ou celles qui ont des liens familiaux, ou un risque de perte économique, doivent être traitées avec humanité et ne doivent pas se voir imposer un statut quasi-juridique, mais il peut ne pas être nécessaire de les traiter comme des réfugiés.

Les différences entre la cessation, à proprement parler, et le refus du statut de réfugié, en raison des développements postérieurs à la fuite, doivent être soulignées.

La tendance des États d'asile à appliquer les concepts de cessation au stade de la détermination initiale du statut, crée une confusion qui peut compromettre le développement de normes claires et équitables pour le fond et la procédure de la cessation.

Dans les cas où le changement de circonstances postérieur à la fuite est pris en compte dans la détermination initiale du statut, certains États ont fait des déclarations de « cessation » pour les demandeurs de certaines nationalités. En conséquence, les cas sont transférés vers une procédure accélérée, qui désavantage le demandeur (impliquant une présomption contre la persécution, l'absence d'effet suspensif de l'appel, etc.). Cette utilisation abusive du concept de cessation doit être découragée. Fonctionnellement, ces mesures s'apparentent au concept controversé du pays d'origine sûr, qui peut aussi mettre des réfugiés authentiques en danger et ajouter une complexité inutile à la procédure de détermination du statut.

Certains États prévoient une présomption de crainte continue de persécution en cas de preuve de persécution antérieure. Ceci peut avoir pour effet de transférer la charge de la preuve concernant la pertinence d'un changement de circonstances postérieur à la fuite, du demandeur d'asile vers les autorités administratives de l'État d'asile. Dans ces cas, l'asile peut être accordé si le requérant a subi des persécutions antérieures sévères, ou s'il a des raisons de craindre d'autres préjudices graves. Ces cas ne sont pas vraiment des cas de cessation, mais cette pratique illustre deux politiques qui doivent être encouragées en matière de cessation : i) faire incombler la charge de la preuve que des changements de circonstances existent et sont pertinents dans le pays d'origine, aux fonctionnaires de l'État d'asile, donnant ainsi au réfugié/demandeur d'asile le bénéfice du doute dans ces situations incertaines ; ii) prévoir explicitement des dispositions légales pour les cas exceptionnels, avec une aide équivalente à celle dont le réfugié bénéficie.

En ce qui concerne la cessation fondée sur des changements relatifs à 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 sur les réfugiés*, les critères essentiels sont le *libre consentement*, *l'intention* et la *protection effective*.

Les réfugiés doivent recevoir une notification et bénéficier d'une audition ou d'un entretien avant la cessation, à moins qu'il soit véritablement impossible de les localiser, ou qu'ils aient obtenu un autre statut stable dans l'État d'asile (citoyenneté ou résidence durable avec des droits au moins équivalents à ceux octroyés aux réfugiés) et que la cessation soit alors une simple formalité. Au cours de la procédure de cessation, les réfugiés peuvent se voir demander d'expliquer un comportement ambigu et des conclusions négatives peuvent être tirées d'un silence déraisonnable ou d'une absence de coopération.

Concernant le fait de se réclamer à nouveau de la protection nationale (en général, en acquérant ou renouvelant un passeport, en ayant d'autres contacts avec les autorités diplomatiques et consulaires de l'État d'origine ou en voyageant vers des États tiers au moyen du passeport de l'État d'origine), le comportement du réfugié sera généralement volontaire. L'accent doit plutôt être placé sur l'intention du

réfugié, afin de déterminer s'il a manifesté le souhait de rétablir un lien formel avec l'État de persécution. Dans l'examen de cette intention, il est pertinent de prendre en compte si le réfugié ignorait l'existence de solutions autres (telles que les documents de voyage délivrés par l'État d'asile, les possibilités de se marier ou de divorcer sans avoir recours aux services de l'État d'origine, etc.). Il est également nécessaire de se renseigner objectivement sur les chances que l'État de persécution accorde désormais une protection effective.

D'après les paragraphes 121 et 122 du *Guide*, un comportement comme l'acquisition ou le renouvellement d'un passeport de l'État d'origine, crée une présomption d'intention de se réclamer à nouveau de la protection nationale. Les termes sont mal choisis car ils peuvent sous-entendre que la charge de la preuve concernant l'inapplicabilité de la cessation incombe au réfugié. Au contraire, comme le comportement et les situations sont souvent ambigus et incertains, les réfugiés doivent se voir accorder le bénéfice du doute en matière de cessation.

Les trois critères de libre consentement, d'intention et de protection effective président également à l'application de l'article 1 C 2 de la *Convention de 1951* et à l'article I.4.b) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*, relatifs au recouvrement de la nationalité. Lorsque le recouvrement de la nationalité est le résultat du comportement du réfugié, l'analyse est très proche de celle des cas concernant le fait de se réclamer à nouveau de la protection. Lorsque le recouvrement de la nationalité intervient suite à une action ou à une législation initiées par l'État d'origine, il est nécessaire d'analyser la situation avec précaution. L'élément de libre consentement est essentiel, dans la mesure où un réfugié ne peut pas être privé de la protection internationale s'il refuse de recouvrer la nationalité perdue de l'État de persécution. Le paragraphe 128 du *Guide* énonce que, lorsque les réfugiés ont le choix de refuser l'application de mesures générales de recouvrement de la nationalité, la cessation peut être appliquée s'ils n'ont pas usé de cette faculté. Une approche aussi catégorique ne se justifie pas, parce qu'il est également nécessaire de s'interroger sur le troisième élément, à savoir la probabilité que l'État octroie réellement une protection effective.

Le scénario de cessation le moins problématique est l'acquisition de la nationalité de l'État d'asile, comme prévu à l'article 1 C 3 de la *Convention de 1951* et à l'article I.4.c) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*. Le réfugié bénéficie de droits, en vertu de la loi, au moins équivalents à ceux octroyés par ces Conventions et n'encourt aucun risque de renvoi forcé vers l'État de persécution. Dans de nombreux cas, l'octroi de la naturalisation aboutira à la cessation du statut de réfugié, sans qu'une procédure de cessation indépendante et formelle ne soit nécessaire. Lorsqu'un titre de séjour autre que celui de réfugié est accordé, plutôt que la citoyenneté, il peut en résulter la même perte automatique du statut de réfugié. Dans ce cas, les États doivent veiller à ce que des droits au moins équivalents à ceux garantis par la *Convention de 1951* et la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*, soient accordés avec le titre de séjour, afin de justifier la cessation automatique. Dans le cas inverse, le statut

de réfugié doit être maintenu jusqu'à l'issue d'une procédure formelle de cessation et à la conclusion qu'un des motifs de cessation s'applique à l'intéressé.

L'acquisition de la nationalité d'un État tiers est également envisagée comme motif de cessation en vertu de l'article 1 C 3 et la *Convention de 1951* et de l'article I.4.c) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*. Lorsque des droits au moins équivalents à ceux dont bénéficie le réfugié, et que la garantie contre le renvoi forcé vers l'État de persécution, sont attachés à l'acquisition de la nationalité de l'État tiers, la cessation peut être imposée. Il est intéressant de remarquer que l'article 1 C 3 et l'article I.4.c) n'incluent pas de condition de libre consentement. Dans les cas où la nationalité est accordée sans demande spécifique de la part du réfugié, les États d'asile doivent effectuer trois types de recherches avant d'imposer la cessation : i) existe-t-il une protection effective de la part du nouvel État de nationalité ? ; ii) existe-t-il un lien réel et effectif entre cet État et le nouveau citoyen ? ; iii) le droit de la nationalité lui-même est-il contraire aux normes des droits de l'Homme, par exemple en ce qui concerne la discrimination du fait du genre ?

Lorsque le nouvel État de nationalité est le successeur de l'État de persécution, les recherches concernant les chances de protection effective sont essentielles et la cessation automatique entraînerait des risques inacceptables. Comme la situation peut être instable dans l'État successeur, le réfugié doit se voir accorder le bénéfice du doute s'il s'oppose à l'acquisition de la nationalité de cet État. Des auditions équitables pourront garantir, par exemple, que les membres des minorités raciales, ethniques et religieuses ne sont pas envoyés de force vers un État successeur disposé à octroyer sa nationalité par application de la loi, mais peu enclin à offrir une protection effective.

Le risque que la situation dans le pays soit volatile existe dans de nombreux cas où le réfugié se rétablit dans l'État d'origine en vertu de l'article 1 C 4 et de l'article I.4.d). Il convient de prévoir des procédures équitables, l'octroi du bénéfice du doute aux réfugiés et l'intégration de délais dans l'application des clauses de cessation. Les chances que le rapatriement librement consenti soit durable sont renforcées lorsque les réfugiés ont la possibilité d'effectuer des visites exploratoires ou de tenter de se rétablir dans des conditions incertaines, sans être déchu de leur statut de réfugié dès leur départ. Les éléments de libre consentement, d'intention et de protection effective sont vitaux dans les cas de rétablissement. Le fait de se rétablir signifie un transfert de résidence principale accompagné d'une réaffiliation subjective à l'État d'origine, plutôt que de brèves visites.

Les articles I.4.f) et g) de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* ont la même structure que des clauses de cessation, mais ils fonctionnent, au plan opérationnel, comme des clauses d'expulsion, parce qu'ils s'appliquent sans égard pour la cessation des risques de persécution ou de violence dans l'État d'origine. L'objectif de l'article I.4.f) (commission d'un crime grave de droit commun, dans un État tiers, suite à l'octroi du statut de réfugié) semble être de dissuader les abus de l'asile par les éléments criminels. Le retour vers la persécution semble toutefois constituer une réponse mal adaptée, en particulier lorsque le réfugié a été dûment puni par l'État dans lequel le

crime a été commis. Lorsque le réfugié a échappé à la punition, l'extradition vers l'État tiers peut représenter une solution permettant d'éviter le retour vers un risque de persécution inchangé ou d'autres violences. En outre, les réfugiés peuvent bénéficier des interdictions d'expulsion en vertu des droits de l'Homme. L'article I.4.g) (violation grave des buts et des objectifs de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés*) pourrait néanmoins s'appliquer dans certaines situations, par exemple, lorsque des éléments militarisés ont infiltré les camps de réfugiés, bien qu'il devrait alors être appliqué de façon complémentaire à la *Convention de 1951*. Il doit également être interprété restrictivement quand il est utilisé comme un moyen de mettre en œuvre l'interdiction des activités subversives contre les autres États de l'OUA, prévue à l'article III¹⁸².

VI. Conclusions

L'application des clauses de cessation entraîne la perte de la protection pour les réfugiés antérieurement reconnus, les prive ainsi de leurs droits acquis et peut se traduire par leur renvoi vers un État dans lequel ils ont subi des persécutions. Un consensus important semble exister au HCR et dans les États parties pour que les clauses de cessation soient interprétées de manière restrictive et appliquées avec une grande circonspection.

En consultation avec les États parties, le HCR a élaboré un ensemble de Principes directeurs pour l'application des dispositions relatives aux changements de circonstances. Ils mettent l'accent sur une série de critères pour déterminer si les changements dans le pays d'origine constituent un changement fondamental et durable des conditions qui ont conduit à accorder une protection internationale. Les procédures fixées par le HCR pour appliquer les dispositions relatives aux changements de circonstances sont, de manière similaire, complètes, et impliquent une évaluation détaillée de la situation du pays d'origine et un dialogue approfondi avec le pays d'origine, les pays d'asile et les ONG locales et internationales. Ainsi, même dans les cas qui semblent aisément remplir les critères du changement fondamental et durable, le HCR a adopté une approche circonspecte avant de déclarer la cessation fondée sur les changements de circonstances. Une interprétation et une application prudentes des clauses de cessation n'ont pas empêché le HCR de prendre activement en compte le recours aux dispositions relatives aux changements de circonstances

182. L'article III de la *Convention de l'OUA sur les réfugiés* doit aussi être interprétée de manière restrictive afin d'empêcher les violations de la liberté d'expression des réfugiés. Les « Conclusions/Recommandations principales du symposium régional du HCR sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, du statut de réfugié, des camps et autres lieux (26-27 février 2001, Prétoria, Afrique du Sud) », UN doc. EC/GC/01/9, 30 mai 2001, ont proposé la liste suivante d'activités subversives interdites : i) propagande en faveur de la guerre ; ii) incitation à la violence imminente ; iii) discours de haine. Les réponses proposées à ces activités comprennent l'information des réfugiés au sujet de leurs obligations en vertu du droit international, le travail au niveau régional pour endiguer les influences subversives et la promotion de la démocratie et de la paix dans la région.

des articles 1 C 5 et C 6 de manière opportune, quand des développements positifs avaient eu lieu dans les pays d'origine.

Bien que l'article 1 C envisage la cessation à la fois sur le fondement des actes individuels d'un réfugié reconnu et sur le changement général de la situation dans l'État d'origine, la pratique du HCR s'est concentrée sur la cessation pour changements de circonstances, et cela semble représenter le plus grand sujet de préoccupation actuel des États. Comme le montre l'étude exposée plus haut sur la pratique du HCR et des États, le HCR et les États d'asile peuvent se voir confrontés à des situations où la population réfugiée — ou certains segments de celle-ci — dont ils ont la charge, peut ne plus nécessiter la protection internationale, mais à qui les articles 1 C 5 et C 6 ne peuvent être appliqués en vertu des normes et des procédures existantes. De nouvelles approches de la cessation peuvent être en mesure de régler ce problème et de garantir que le statut de réfugié soit réservé à ceux qui en ont véritablement besoin. Celles-ci peuvent consister en une cessation ciblée sur des groupes particuliers de réfugiés, dont le risque commun spécifique de persécution a été supprimé par des changements durables de la situation politique dans l'État d'origine. Des normes plus claires concernant les exceptions à la cessation peuvent garantir que la cessation ne causera pas un traumatisme excessif aux réfugiés, ne résultera pas en des violations de leurs droits de l'Homme, et n'imposera pas d'épreuves excessives, telles que la séparation des membres de la famille. Toute nouvelle procédure doit toujours être conçue dans le but d'atténuer le risque de saper la protection internationale et être appliquée avec une extrême prudence.

Les clauses de cessation ne nient pas l'importance de faciliter la naturalisation conformément à l'article 34, et ne mettent pas en cause la pertinence de l'intégration locale comme solution durable pour les réfugiés. La reconnaissance que les réfugiés aspirent à la stabilité se reflète dans la pratique très rare des États consistant à mettre fin à l'octroi individuel du statut de réfugié. Les réfugiés les mieux intégrés et résidant de longue durée dans le pays d'accueil, ne représentent pas une cible de mécontentement public et le retrait de leur protection entraînerait un coût important pour sa mise en œuvre dans un contexte de ressources limitées. Les frais administratifs liés à l'instauration de procédures spécifiques vis-à-vis des réfugiés avant qu'ils n'aient acquis un autre statut juridique durable, l'obligation de prouver que le changement général de circonstances permet le retour en toute sécurité du réfugié concerné, et la probabilité que les conditions de sécurité puissent entraîner par elles-mêmes le retour volontaire concourent à ne pas faire de la cessation individualisée une priorité. Les difficultés auxquelles les États sont confrontés pour renvoyer les demandeurs d'asile déboutés, montrent que la cessation risque encore moins d'aboutir à un retour automatique¹⁸³.

183. G. Noll, « Rejected Asylum Seekers : The Problem of Return », in *Migration and Development* (édition R. Appleyard, Fonds des Nations Unies pour la population/Organisation Internationale pour les Migrations, Genève, 1999), pp. 267-87.

Il est néanmoins à la fois faisable et souhaitable d'affiner les normes destinées à orienter les États en matière de cessation. Il est arrivé que des États d'asile mettent fin à la protection de réfugiés sur un fondement collectif, souvent concomitamment à des déclarations de cessation du HCR en vertu de son Statut. Les critères servant à évaluer le changement fondamental, durable et effectif dans l'État d'origine, sont les mêmes pour le HCR et pour les États quand ils appliquent les clauses pour changements de circonstances, similaires dans le Statut et dans la Convention. Les réfugiés confrontés à la cessation du statut de réfugié à titre collectif doivent être autorisés à contester le fait qu'un changement général de la situation dans l'État d'origine a supprimé leur propre crainte fondée de persécution. Tandis que les États appliquent rarement la cessation relative aux changements de circonstances à des réfugiés reconnus à titre individuel, ils doivent, d'une manière objective et vérifiable, établir que la situation ayant justifié l'octroi du statut de réfugié a cessé d'exister. Il incombe à l'État d'asile de démontrer que les critères de la cessation sont satisfaits.

La cessation fondée sur les actes individuels de réfugiés reconnus et leur situation, en vertu des articles 1 C 1 à C 4 est guidée par les éléments de libre consentement, d'intention et de protection effective. La pratique des États consistant à mettre fin à un statut antérieurement accordé reste rare au titre de ces articles.

Les procédures de mise en œuvre de la cessation par les États doivent comprendre des garanties fondées sur les règles habituelles d'équité et de justice. Une procédure équitable de cessation inclut une notification, une possibilité de présenter et de contester des preuves, et une charge de la preuve reposant sur l'État cherchant à imposer la cessation.

Les réfugiés doivent avoir la possibilité non seulement de contester l'applicabilité des critères de cessation à leur situation, mais aussi de faire examiner leur éligibilité à des exceptions à la cessation. La pratique des États, couplée à une interprétation dynamique des exceptions à la lumière de l'objet et du but de la *Convention de 1951*, plaident pour une extension de la stipulation prévue aux articles 1 C 5 et C 6 aux réfugiés confrontés à la cessation, par application de toute clause de cessation. Des persécutions antérieures graves justifient le maintien du statut de réfugié. La cessation ne signifie pas le retour, lorsque les réfugiés remplissent les critères de la protection complémentaire/subsidaire ou lorsque leur long séjour résultant en des liens familiaux, sociaux et économiques forts nécessite que des mesures appropriées soient prises à leur égard, conformément aux recommandations de la Conclusion No. 69 du Comité exécutif.

La fin de la protection temporaire commande l'application des critères de cessation, en particulier lorsque les bénéficiaires incluent de nombreux réfugiés conventionnels dont la détermination du statut a été retardée. Ils doivent se voir accorder la possibilité de demander le statut de réfugié et d'établir leur éligibilité à l'exception à la cessation ou à d'autres formes de protection contre le retour involontaire.