

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**
Soixante-deuxième session
Genève, 3-7 octobre 2011

29 septembre 2011
Français
Original: Anglais et français
Anglais et français uniquement

Actualisation des opérations du HCR en Europe – 2011

Cette actualisation résume les problèmes, progrès et développements clés dans la région depuis la dernière présentation stratégique à la cinquantième réunion du Comité permanent de mars 2011.

A. Principaux défis et nouveaux développements

Les chiffres provisoires indiquent qu'environ 150 000 demandes d'asile ont été déposées entre janvier et juin 2011 dans les 38 pays européens où le HCR recueille des statistiques. Bien qu'il n'y ait pas globalement d'augmentation significative du nombre de demandes dans ces pays, de nouvelles tendances se sont fait jour, y compris un nombre croissant d'arrivées en Italie et à Malte en provenance d'Afrique du Nord (plus de 55 000 personnes). En 2011, environ 2 000 personnes ont péri en essayant de traverser la Méditerranée. Pour répondre à des besoins croissants en Italie et à Malte, le HCR a renforcé sa capacité à appuyer les autorités et la société civile. En Turquie, quelque 15 000 personnes en quête de refuge sont arrivées en provenance de la République arabe syrienne, y compris des réfugiés irakiens qui avaient séjourné dans le pays. La plupart des Syriens hébergés dans des camps aménagés par les autorités turques sont rentrés depuis lors.

La solidarité et le partage des responsabilités figurent toujours au premier rang des priorités en Europe. Outre l'appui financier très nécessaire, la réinstallation est une forme importante de partage des responsabilités, notamment en provenance de l'Afrique du Nord. Au sein de l'Union européenne, le HCR appuie les efforts pour aider les pays ayant des difficultés particulières, telles que la réinstallation des réfugiés depuis Malte vers d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Dans le Nord du Caucase, au bout de 16 ans de présence dans la région, le HCR a fermé son bureau de Vladikavkaz le 1^{er} juillet, à la demande des autorités de la Fédération de Russie. Le Bureau du HCR à Moscou continuera de mettre en œuvre des activités liées au mandat par le biais de partenaires et de suivre la situation moyennant des missions régulières dans la région.

Le Haut Commissaire s'est rendu en Arménie et en Azerbaïdjan en mai pour faire le point sur les efforts déployés par tous les acteurs concernés, essentiellement les gouvernements, afin de trouver des solutions durables aux personnes déplacées dans ces pays.

L'environnement de protection en Europe reste préoccupant. La rhétorique plus vive à l'encontre des immigrants dans de nombreux pays et des manifestations de racisme affectent les demandeurs d'asile, les réfugiés et d'autres bénéficiaires de la protection. Par le biais de nouveaux partenariats, le HCR s'efforce de répondre au racisme et à la xénophobie et de renforcer les stratégies pour faire progresser l'insertion.

Le HCR continue d'appuyer l'Union européenne dans son adoption d'un système d'asile européen commun, y compris moyennant les activités visant à amender la législation et à instaurer une coopération pragmatique. Depuis la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), le HCR a participé à son Comité de gestion et continue d'apporter un appui à ce nouvel organisme de l'Union européenne. Le HCR maintient également des liens de coopération avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) et l'Agence de l'Union européenne responsable des droits fondamentaux.

Commémorations

Dans le domaine de l'apatridie, le Bureau pour l'Europe a reçu des indications fermes de la part de plusieurs États quant à leur souhait d'adhérer à la Convention de 1954, à la Convention de 1961 et à la Convention européenne de 1997 sur la nationalité. En Croatie, le Parlement a adopté la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. En Serbie, le Gouvernement a adopté un projet de loi sur l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en attendant son adoption par le Parlement. En Géorgie, une conférence sur la « Prévention et la réduction des cas d'apatridie en Géorgie – Tirer partie de l'expérience, de l'échange et de la coopération au niveau international » a examiné la possibilité d'une adhésion.

Au niveau de l'Union européenne, au cours de sa présidence de l'Union européenne, la Pologne a accueilli une Conférence couronnée de succès sur les *Défis pour le développement d'un système d'asile européen commun*. Le HCR s'est également félicité des activités en vue de l'adoption d'une déclaration de l'Union européenne pour célébrer le soixantième anniversaire de la Convention de 1951. On espère que l'Union européenne réaffirmera son engagement au système de protection internationale, notant les progrès importants accomplis vers l'établissement d'un système d'asile européen commun.

B. Progrès concernant les priorités stratégiques

La gestion basée sur les résultats des opérations en Europe s'est renforcée. Le HCR a investi dans la recherche et dans la compilation d'informations, y compris sur les procédures d'asile, les enfants, l'utilisation de formes complémentaires de protection et des solutions de rechange à la détention. L'obtention de données ventilées par âge et appartenance sexuelle reste un défi dans la plupart des pays européens. Le HCR continue de promouvoir l'action en faveur des réfugiés dans le cadre des politiques et pratiques de développement, par exemple en utilisant l'approche d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité du HCR. Il demande l'appui des États membres du Comité exécutif en la matière.

Accès au territoire et aux procédures d'asile ; protection contre le refoulement

L'accès au territoire et aux procédures d'asile est toujours problématique. Le recours accru aux accords de réadmission et au transfert en vertu de la réglementation de Dublin, malgré les divergences importantes au niveau du traitement et des décisions, aboutissent au fait que de nombreuses personnes peuvent ne pas recevoir la protection qu'elles sont en droit d'attendre. Le HCR a travaillé avec Frontex et les États pour promouvoir la formation des gardes-frontières et a supervisé l'opération conjointe avec Frontex pour la première fois.

Les conditions d'accueil dans certains États membres de l'Union européenne doivent être améliorées. Le HCR travaille en étroite collaboration avec les Gouvernements et les ONG pour répondre aux besoins, particulièrement des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables. Le HCR a sollicité l'appui des États

afin d'adopter les amendements à la directive relative aux conditions d'accueil pour renforcer le respect de ces normes.

La détention pose problème dans certains Etats membres de l'Union européenne comme la Hongrie, Malte, la Grèce et l'Espagne où elle semble être utilisée pour la plupart des migrants irréguliers. Les enfants non accompagnés sont fréquemment parmi les personnes détenues pendant de longues périodes dans des conditions inappropriées. Le HCR encourage tous les Etats à examiner les solutions de rechange à la détention.

Le HCR s'est efforcé d'aider les Etats à répondre aux besoins des enfants non accompagnés au cours du processus d'asile. Des orientations sont à l'étude pour la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les pays industrialisés, en mettant particulièrement l'accent sur le contexte et les besoins en Europe.

Elaboration et maintien de systèmes d'asile efficaces

Bien que des progrès constants aient été faits ces dernières années pour mettre la dernière main au système européen commun d'asile, des défis importants se font toujours sentir. La poursuite des divergences au niveau des taux de reconnaissance pour des groupes semblables de demandeurs d'asile souligne la nécessité d'approches plus cohérentes en matière de droits et de pratiques, si l'on entend harmoniser les systèmes d'asile.

Au niveau pratique, le HCR a travaillé activement avec les Etats membres et les institutions de l'Union européenne pour appuyer le renforcement des procédures d'asile. Par le biais de la phase d'établissement du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), le HCR a activement contribué à cette activité. Cela inclut l'appui aux réformes de l'asile en Grèce, par le biais de ressources considérables du HCR, notamment en participant aux première et deuxième instances de la procédure d'asile. Le HCR a également contribué au Curriculum européen en matière d'asile (EAC) en tant que membre actif du groupe de référence. Le HCR a également contribué aux activités de la Commission européenne en conduisant les échanges sur la décision en matière d'asile à travers le Forum « Eurasil ».

Le HCR a mis la dernière main à deux principaux projets en 2011 visant à fournir des instruments spécifiques pour aider les Etats. Le projet visant à accroître la qualité, cofinancé par le Fonds européen pour les réfugiés de la Commission européenne, a réuni 12 Etats membres ainsi que le HCR pour évaluer les besoins eu égard à la qualité des processus d'asile et au développement ultérieur de mécanismes internes d'assurance de qualité dans les systèmes d'asile nationaux. La Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie ont pris part au projet ainsi que quatre pays du sud de l'Europe – Chypre, Grèce, Italie et Portugal – où l'accent a été mis sur une évaluation de qualité. Ce projet auquel l'Autriche, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont apporté un appui considérable a permis de produire un manuel d'assurance de qualité ainsi qu'un rapport de projet complet.

Le HCR a également publié une recherche analytique sur la pratique concernant les personnes fuyant les situations de violence aveugle dans les conflits armés dans les Etats membres de l'Union européenne. Le rapport *Safe at last? Law and Practice in Selected EU Member States with respect to Asylum-Seekers fleeing Indiscriminate Violence (July 2011)*, souligne les approches très divergentes en matière d'interprétation des critères de protection de l'Union européenne pour ces personnes.

L'Europe du Sud-Est a reçu un appui pour le développement et la mise en œuvre des systèmes d'asile ainsi que les lois et les institutions au plan national. Alors que plusieurs pays à l'ouest des Balkans ont été le théâtre d'une augmentation de 100 pour cent du nombre de demandes d'asile au cours du premier semestre de 2011, plus de 90 pour cent de l'ensemble des demandeurs d'asile dans la région abandonne la procédure d'asile pour se diriger vers l'Union européenne quelques

semaines seulement après leur arrivée. La plupart des pays touchés sont la Serbie, le Monténégro et la Croatie. Le HCR a une stratégie de réponse régionale sur la base du Plan d'action en dix points concernant la protection des réfugiés et la migration mixte, en étroite coopération avec l'Union européenne et d'autres parties prenantes. La formation aux droits des réfugiés et à la création de capacités figurent parmi les activités développées avec les autorités des Etats en matière de détermination du statut de réfugié, des personnels des centres d'accueil, des agents du corps de police et d'autres chargés de faire respecter la loi ainsi que du corps judiciaire. La sensibilisation à la violence sexuelle et sexiste est toujours prioritaire.

En Ukraine, une nouvelle loi sur les réfugiés et les personnes ayant besoin de protection complémentaire ou temporaire a été adoptée. En Turquie, le HCR a émis des commentaires détaillés sur deux projets de loi relatifs à l'asile. Tout en maintenant la réserve géographique, ces législations, quand elles seront adoptées, seront conformes aux normes internationales fondamentales.

Faciliter les solutions durables pour les réfugiés

Les gouvernements européens sont confrontés au défi de gérer des sociétés multiculturelles et à des modes de migration différents, et la mobilité croissante a mis à rude épreuve les structures sociales existantes. Cela affecte également les réfugiés. Le HCR encourage tous les Etats à lutter contre les manifestations de racisme, y compris les déclarations de haine. Outre les stratégies de communication mettant en lumière la situation des réfugiés, le HCR a présenté des commentaires sur les projets de législation, participé aux discussions sur l'intégration et aux efforts pour identifier les lacunes et appuyer les processus décisionnels et il poursuivra son activité dans ce domaine crucial.

A ce jour, 11 Etats européens ont réinstallé des réfugiés en 2011. Le HCR a lancé des appels spéciaux pour obtenir davantage de places de réinstallation pour les réfugiés fuyant la Libye vers d'autres pays d'Afrique du Nord. Au total, presque 800 places ont été offertes en Europe, outre les quotas annuels établis (depuis la Norvège, la Belgique et l'Irlande) alors que d'autres s'inscrivent dans les quotas annuels (Suède, Finlande et Pays-Bas). Un deuxième projet conjoint du HCR, de l'OIM et de la CICM sur la réinstallation, financé par l'Union européenne, mettant particulièrement l'accent sur l'accueil et l'intégration des réfugiés au niveau local a commencé en septembre 2011.

Il est impérieux au plan humanitaire et politique de mettre fin à la situation de réfugiés prolongée qui a suivi l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Au début de 2011, le HCR a nommé un Envoyé personnel pour aider les gouvernements concernés à répondre aux besoins des réfugiés dans la région et en provenance de cette région, et préparer une conférence des donateurs où un appui sera sollicité pour consolider les solutions durables.

Répondre aux besoins des déplacés internes

Parmi les principaux obstacles à la mise en œuvre de solutions durables pour les déplacés internes à l'est et au sud-est de l'Europe, il convient de citer les conditions de logement inadéquates tant dans les centres collectifs qu'au niveau des logements privés. L'absence de possibilités de moyens d'existence dans une situation économique précaire ; les difficultés en matière d'accès aux services juridiques, aux droits socio-économiques et aux services publics. L'absence d'enregistrement d'état civil reste un problème majeur en Europe du Sud. Au début de 2011, la Serbie a adopté une stratégie nationale pour résoudre les problèmes des réfugiés et des déplacés internes afin de s'attaquer aux problèmes des déplacés internes au niveau du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de l'établissement de papiers. Le HCR continuera d'appuyer les autorités en Serbie et au Kosovo afin de poursuivre le retour volontaire et l'intégration sur place.

En Géorgie, des activités ont été conduites en étroite coopération avec le Gouvernement pour faciliter les solutions viables pour les déplacés internes, y compris le logement et les activités génératrices de revenus pour les plus vulnérables.

L'inclusion des réfugiés dans la Vallée de Pankisi au niveau des projets de développement du PNUD et d'autres partenaires est une réalisation importante. Le HCR assurera la mise en œuvre de la stratégie d'intégration sur place – y compris moyennant la naturalisation – pour les réfugiés de la Vallée de Pankisi et ailleurs par le biais d'efforts conjoints avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Prévention et réduction des cas d'apatridie

Le HCR a augmenté ses efforts, par le biais d'études aux Pays-Bas, en Belgique et au Royaume-Uni pour mettre en lumière les lacunes législatives concernant les apatrides en Europe de l'Ouest et illustrer l'impact de l'apatridie sur la vie quotidienne d'une personne et sur son accès au droit. A la mi-2011, le HCR a réuni les représentants de gouvernements pour discuter des procédures visant à déterminer l'apatridie et les droits établis dans la Convention de 1954.

La Géorgie a accompli des progrès en matière de naturalisation des apatrides résidant sur son territoire. L'adhésion prévue du pays aux instruments relatifs à l'apatridie et l'alignement de sa législation et de sa pratique avec les conventions pertinentes devrait réduire encore l'apatridie dans ce pays.

C. Informations financières

Le budget global approuvé par le Comité exécutif pour l'Europe en 2011 s'élève à 196,8 millions de dollars E.-U. A la fin de juillet, ce budget avait été financé à concurrence de 19 pour cent.
