

Actualisation des opérations du HCR en Europe

A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements

Le Bureau régional du HCR pour l'Europe couvre 46 pays et travaille avec un éventail d'organisations régionales, dont l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. En 2016, le HCR a continué à aider les gouvernements à maintenir un régime de protection qui réponde aux normes internationales et plaide pour la défense des droits des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides, tout en conservant une capacité solide de réponse d'urgence. L'environnement opérationnel est resté difficile en 2016, marqué par des arrivées massives et continues de personnes ayant traversé la mer Méditerranée et des mesures de plus en plus restrictives concernant l'accès au territoire, les conditions d'accueil, la qualité des procédures d'asile et l'intégration. Ces développements ont été suivis de près par l'Organisation tant dans l'Union européenne que dans les pays extérieurs à l'Union européenne. Le HCR a également fourni des commentaires sur des projets de législation nationale et régionale.

Asile et déplacement interne

Près de 625 000 demandes d'asile ont été déposées dans 38 pays européens entre janvier et juin 2016, soit une hausse de 22 % par rapport à la même période de 2015. Plus de 90 % de ces demandes ont été déposées dans les États membres de l'Union européenne, notamment en Allemagne (434 700) et en Italie (49 400). La Turquie a continué à accueillir le plus grand nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR dans le monde entier, avec 2,7 millions de réfugiés syriens fin août 2016. Le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile qui sont restés en Grèce a augmenté, plus de 11 300 personnes étant dispersées dans les îles et quelque 38 900 autres selon les estimations se trouvant sur le continent fin août 2016. Les personnes qui ont déposé une demande d'asile en Europe en 2016 venaient essentiellement de la République arabe syrienne (216 900), d'Afghanistan (128 000) et d'Iraq (94 300)¹.

En raison de la poursuite du conflit en Ukraine, plus de 1,7 million de personnes étaient enregistrées en tant que déplacés internes en août 2016² d'après le Gouvernement. En septembre 2016 et depuis le début du conflit, quelque 1,4 million d'Ukrainiens ont demandé l'asile ou d'autres formes de séjour légal dans les pays voisins, principalement en Fédération de Russie (1,1 million) et au Bélarus (139 200), ainsi qu'en Allemagne (8 000), en Italie (7 300), en Pologne (5 300), en France (3 200) et en Suède (2 700).

¹ La méthode d'enregistrement des informations statistiques en Europe entraîne des cas de double comptage, dus à des enregistrements effectués dans plus d'un pays.

² Pour la planification des opérations relatives aux déplacés internes, les institutions des Nations Unies utilisent un chiffre d'environ 800 000 à 1 million de personnes, comme il est exposé dans le Plan de réponse humanitaire interorganisations lancé début 2016.

B. Progrès et défis dans l'atteinte des priorités stratégiques globales

Soutien pour une réponse collective en Europe

L'augmentation massive du nombre d'arrivées continue à poser des problèmes pour le fonctionnement efficace du Système d'asile européen commun et la réponse de certains États a remis en question la solidarité internationale, en particulier au vu des mesures de plus en plus restrictives adoptées en matière de regroupement familial, de contrôle aux frontières et de détention.

Suite au lancement de l'Agenda européen en matière de migration en mai 2015, la Commission européenne a proposé au cours du premier semestre de 2016 un vaste programme de réformes visant à résoudre les problèmes que rencontre actuellement le Système d'asile européen commun. Ces propositions ont pour but d'établir un système d'asile viable et équitable, notamment par une révision du système de Dublin ; de renforcer la réglementation permettant l'identification des demandeurs d'asile (le système EURODOC) ; et de parvenir à une plus grande convergence dans le système d'asile. Le HCR a continué à travailler à ce processus par des réunions et des consultations régulières avec la Commission et le Parlement européen.

Assurer une réponse d'urgence efficace

Le caractère imprévisible des mouvements, le changement constant des itinéraires de déplacement et la forte mobilité des réfugiés ont rendu difficiles la distribution de l'assistance et les interventions de protection pour les personnes ayant des besoins spécifiques. En outre, face à la crise en Méditerranée, le HCR a dû étendre rapidement ses opérations dans des pays où il avait auparavant assumé principalement un rôle de plaidoyer. Pour obtenir les financements nécessaires, l'Organisation a lancé quatre appels séparés, dont un consacré aux mesures à prendre pour aider les personnes relevant de sa compétence à surmonter l'hiver, ainsi qu'un plan de réponse interorganisations pour les réfugiés et les migrants (RMRP)³. Le RMRP entend aider les gouvernements à davantage développer et mettre en œuvre un cadre durable, global et concerté en vue d'actions concrètes en matière de protection des réfugiés et de gestion des migrations qui soit conforme aux normes européennes et internationales. Le HCR met en œuvre ce plan en coopération étroite avec la Commission européenne et les entités concernées de l'Union européenne.

En Grèce, les mesures d'aide ont tout d'abord porté sur la distribution d'une assistance immédiate et vitale pour soutenir les actions mises en place par le Gouvernement et les communautés locales. Le HCR a travaillé étroitement avec l'agence de l'Union européenne chargée du contrôle aux frontières FRONTEX et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) afin d'assurer l'accès à l'asile et l'apport d'une assistance centrée sur la protection, notamment des conditions d'accueil dans la sécurité et la dignité, des mesures de relocalisation et le regroupement familial, le cas échéant. Le HCR et l'EASO ont aidé le Service d'asile grec à mener une opération de pré-enregistrement, qui a abouti au pré-enregistrement de près de 27 600 personnes. Cette initiative a contribué à garantir que les personnes relevant de la compétence du HCR se trouvant sur le continent grec puissent faire appel aux options légales existantes leur permettant de trouver une protection dans le pays ou ailleurs.

Des problèmes importants doivent encore être résolus pour garantir que tous les sites en Grèce répondent aux normes d'accueil minimales. Le HCR a instauré, avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), des centres d'aide pour les enfants et les familles (appelés « *blue dots* » (points bleus)), regroupant les prestataires de services dans une structure commune dans toute la Grèce. Les centres « *blue dots* » ont aidé à répondre aux problèmes de protection des enfants non accompagnés ou séparés, ainsi que des survivant(e)s de la violence sexuelle et de genre et des personnes ayant des besoins spécifiques.

³ Les besoins totaux du RMRP pour 2016 s'élèvent à 670 millions de dollars E.-U. (dont 380,3 millions de dollars E.-U. pour le HCR), 54 % de ces besoins étant financés en juillet 2016.

En Turquie, le HCR, en collaboration avec des partenaires des Nations Unies, le Croissant-Rouge turc et des organisations non gouvernementales (ONG), a soutenu les actions du Gouvernement en fournissant aux réfugiés des colis alimentaires ; des vêtements secs ; des couvertures et des articles d'hygiène ; des installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène ; des containers pour les zones d'attente et le stockage ; et des services d'interprétation. La réponse du HCR s'est prioritairement attachée à identifier les personnes ayant des besoins spécifiques et à assurer leur orientation vers des services spécialisés ; à renforcer le travail de proximité et le suivi afin que les personnes interceptées aient accès aux procédures d'asile et à la protection internationale ; à dispenser une assistance juridique ; et à travailler avec le Gouvernement afin de trouver des alternatives à la détention.

Sauvegarde de l'espace d'asile dans le contexte migratoire plus large : accès au territoire pour les personnes prises en charge et conditions d'accueil décentes

Le HCR a plaidé pour que les normes relatives à la protection internationale soient traduites dans la politique de gestion des frontières de l'Union européenne, en particulier dans le contexte de la transformation actuelle de FRONTEX en nouvelle Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes, et espère que cette démarche aura des répercussions positives sur l'espace de protection, avec notamment un suivi plus rigoureux des frontières externes. Dans le cadre de sa présidence du Forum consultatif de FRONTEX sur les droits fondamentaux, le HCR a dirigé des actions de plaidoyer à cet égard, en intervenant par exemple dans les cas de refoulement, d'abus et autres problèmes liés à des pratiques qui compromettent l'accès à la protection internationale dans l'Union européenne.

Des multitudes de réfugiés et de migrants ont traversé la Méditerranée en 2015, plus d'un million ayant entrepris ce voyage périlleux, dont plus de 850 000 sont arrivés en Grèce depuis la Turquie. Malgré cette situation, les évolutions politiques intervenues en février 2016 ont changé la donne. L'instauration de restrictions plus rigoureuses à la frontière entre l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Grèce, le long de la route des Balkans occidentaux, a conduit à la fermeture effective de cet itinéraire le 8 mars 2016. La déclaration UE-Turquie, entrée en vigueur le 18 mars 2016, a instauré des mesures visant à contrôler les mouvements irréguliers de la Turquie à la Grèce et a abouti à une forte réduction des arrivées par la mer⁴. Elle s'est aussi traduite par le retour de plus de 480 personnes, principalement originaires d'Afghanistan, du Bangladesh et du Pakistan, en Turquie. À ce jour, une cinquantaine de Syriens sont rentrés dans leur pays de plein gré. Aucun de ces retours n'a concerné des demandeurs d'asile enregistrés.

Dans les Balkans, les mouvements irréguliers ont repris et des groupes de personnes ont commencé à se rassembler à divers points frontaliers, notamment à la frontière entre la Serbie et la Hongrie, où des barrières physiques et des restrictions juridiques avaient été mises en place. Le HCR est toujours préoccupé de voir que des personnes qui se déplacent irrégulièrement en Europe centrale et dans les Balkans occidentaux sont exposées à des abus et à des violences aux mains des passeurs et des organisations criminelles.

En avril 2016, des restrictions juridiques à l'accès à l'asile et à la protection ont été mises en place en ex-République yougoslave de Macédoine, tandis que d'autres pays, notamment l'Autriche et le Danemark, ont rallongé le temps nécessaire pour demander le regroupement familial. D'autres États de l'Union européenne ont cessé d'accorder le statut de réfugié pour fournir une protection subsidiaire, avec des possibilités limitées de regroupement familial, ce qui représente un grave problème compte tenu du nombre élevé d'enfants non accompagnés ou séparés qui demandent l'asile.

⁴ Il y a eu près de 1 500 arrivées par la mer en juillet, contre un peu moins de 27 000 en mars. Toutefois, le nombre d'arrivées en Italie est resté de l'ordre de celui de 2015 : au 26 août 2016, plus de 105 000 personnes étaient arrivées en Italie par la mer, alors que plus de 116 100 personnes avaient débarqué fin août 2016. Le 26 août, 162 730 personnes étaient arrivées en Grèce depuis la Turquie, les principales nationalités d'origine étant les Syriens (48 %), les Afghans (25 %) et les Iraquiens (15 %).

En Europe du Nord, le HCR a continué à tenter d'améliorer l'accès à l'asile et au territoire par un suivi aux frontières, le renforcement de la capacité des gardes-frontières et un meilleur accès aux procédures. L'Organisation a plaidé pour l'accès au territoire, des solutions durables et des voies d'admission alternatives, des conditions d'accueil appropriées et des alternatives à la détention.

Le HCR a redit qu'il était prêt à aider les autorités françaises à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile potentiels et des migrants à Calais et à Dunkerque.

En Europe du Sud, le HCR a continué à soutenir les efforts de relocalisation depuis l'Italie déployés par l'Union européenne, tout en travaillant à l'instauration de conditions d'accueil adéquates et de procédures qui tiennent compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'Organisation a aussi assuré une présence régulière dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla.

Le HCR s'est également attaché à suivre l'accès au territoire et aux procédures, et à lutter contre les portraits de plus en plus négatifs et xénophobes des réfugiés véhiculés par les médias, en particulier dans les pays qui reçoivent des réfugiés via le dispositif européen de relocalisation.

Instauration et maintien de systèmes d'asile et de protection justes et efficaces

Les opérations en Europe centrale et dans les Balkans occidentaux ont réorienté leur réponse sur le suivi de la protection, le plaidoyer et le renforcement des systèmes de protection nationale après que l'accent a été mis sur la Grèce. Les services et les activités ont été redimensionnés afin de correspondre au nombre inférieur de personnes qui empruntent la route des Balkans occidentaux.

L'accès aux procédures d'asile est resté difficile dans certains pays d'Europe de l'Est. Le HCR s'est inquiété de l'invocation croissante de la sécurité nationale comme motif de rejet des demandes. Si des formes de protection complémentaires ont été mises en place dans toute la région, renforçant la protection des personnes qui fuient une situation de violence généralisée, les personnes chargées de statuer sur les demandes ont trop souvent accordé la protection complémentaire à des demandeurs qui auraient pu satisfaire à la définition du réfugié énoncée dans la Convention et qui devaient donc pouvoir bénéficier d'un éventail plus large de droits. Dans certains pays, les cadres législatifs ont eu pour effet de restreindre les activités et les financements des ONG, compromettant leur capacité à fournir un soutien vital aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Le nombre croissant d'enfants non accompagnés ou séparés est une source de préoccupation particulière pour le HCR. Outre le fait qu'il a contribué à l'élaboration de l'outil d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'EASO pour la relocalisation, de références et d'indicateurs d'accueil, l'Organisation a reçu une subvention de la Commission européenne pour élaborer un projet visant à renforcer la protection des enfants non accompagnés ou séparés dans l'Union européenne. Le HCR a mené pour cela une enquête d'établissement de profils d'enfants afghans non accompagnés ou séparés en Suède afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles ces enfants demandent l'asile en Europe.

En avril 2016, le Gouvernement turc et le HCR ont entamé la transition d'une procédure de détermination du statut de réfugié dirigée par le HCR pour les demandeurs d'asile non syriens vers un processus conduit par le Gouvernement. Le HCR continuera à assurer l'enregistrement et la détermination du statut de réfugié pour cette population jusqu'à ce que le transfert soit achevé.

En Europe de l'Est et dans le Sud du Caucase, la deuxième phase de l'« Initiative pour la qualité des systèmes d'asile » (2015-2017) œuvrera à remédier aux insuffisances des procédures de détermination du statut de réfugié, à améliorer l'accès à l'asile et à renforcer la qualité des recours judiciaires. Le public cible de l'initiative a été étendu aux gardes-frontières et aux membres du système judiciaire en plus des personnes chargées de statuer en première instance en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine.

Les arrivées massives ont aussi exacerbé les réactions de certains pays de l'Union européenne, qui ont de plus en plus eu recours à la détention. Le HCR note l'importance croissante des mesures provisoires visées à l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection contre les risques de refoulement, en particulier pour les personnes relevant de la compétence du HCR dans certains pays d'Europe de l'Est.

Le HCR a aussi travaillé avec les communautés de la diaspora érythréenne et somalienne afin d'alerter les personnes sur les risques liés aux voyages irréguliers en mer vers l'Europe. Cette démarche a été effectuée grâce à l'élaboration d'une plate-forme électronique appelée « *Telling the real story*⁵ », née en janvier 2016 et qui avait touché 600 000 personnes selon les estimations en juin.

Obtention de solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes

Le HCR a continué à plaider pour l'établissement de voies d'admission prévisibles en Europe. En août 2016, 25 pays européens avaient accordé plus de 110 200 places en vue de la réinstallation ou d'autres voies d'admission pour les réfugiés syriens, sur un total d'environ 221 800 places promises dans le monde entier⁶. L'Union européenne et des États associés ont participé à la réinstallation accélérée de Syriens depuis la Turquie. Les négociations se sont poursuivies en vue de l'adoption de procédures opérationnelles standard pour le « Programme d'admission humanitaire volontaire » depuis la Turquie pour les personnes déplacées par le conflit syrien. En Allemagne, le HCR a fourni des informations individuelles, précises et rapides aux personnes relevant de sa compétence sur le processus et les procédures d'asile, tout en continuant à soutenir le programme d'admission humanitaire du Gouvernement allemand. La Commission européenne a lancé un plan d'action pour l'intégration de ressortissants de pays tiers qui pourrait constituer la base d'un meilleur système d'intégration pour les personnes relevant de la compétence du HCR.

Compte tenu des besoins croissants de réinstallation dans le monde entier, il est urgent de disposer de davantage de possibilités de réinstallation et d'autres voies d'admission vers l'Europe. Malgré l'adoption des conclusions sur la réinstallation par le Conseil de l'Union européenne en juillet 2015 pour plus de 22 500 personnes, la déclaration Union européenne-Turquie a conduit à ce que certains États consacrent tout d'abord leur quota aux Syriens se trouvant en Turquie. La mise en œuvre des mécanismes de relocalisation s'est avérée décevante, à peine 3,75 % des 106 000 places disponibles depuis la Grèce et l'Italie étant pourvues en août 2016⁷.

Le HCR est en train de se désengager de manière responsable de l'apport d'une assistance directe aux personnes déplacées par les conflits en Europe du Sud-Est pendant les années 1990. L'Organisation aide les gouvernements de la région à assumer pleinement la responsabilité de trouver des solutions durables aux personnes qui en ont encore besoin et continuera à prendre part à ces efforts nationalement et régionalement au niveau de la politique stratégique.

Prévention et résolution des situations d'apatride

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en décembre 2015 ses premières conclusions sur l'apatridie, qui ont proposé le Réseau européen des migrations comme plate-forme d'échange d'informations et de bonnes pratiques. Le HCR soutient le Réseau dans les efforts qu'il déploie pour mettre en œuvre les conclusions par des conférences et la

⁵ Cette plate-forme est disponible [en anglais] à <http://tellingtherealstory.org/>.

⁶ Davantage d'informations sur les efforts déployés par les États pour offrir des places en vue de la réinstallation ou d'autres voies d'admission des réfugiés syriens sont disponibles [en anglais] à <http://www.unhcr.org/573dc82d4.html>.

⁷ Les informations relatives à l'appui des États membres au mécanisme de relocalisation sont disponibles [en anglais] à http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf?referrer=justicewire.

rédaction d'un rapport régional. En mars, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2099 sur la nécessité de mettre fin à l'apatridie des enfants.

Un document de bonne pratique relatif à l'action 6 du Plan global du HCR visant à mettre fin à l'apatridie, publié par le HCR en juillet, décrit les dix procédures de détermination de l'apatridie en Europe. L'Arménie, la Bulgarie, l'Italie et les Pays-Bas envisagent actuellement d'établir une telle procédure ou d'améliorer leurs procédures existantes. En Grèce et en Islande, des amendements législatifs ont abouti à une amélioration de la situation de protection des apatrides, tandis que la législation adoptée en Ukraine prolonge de 1 à 10 ans la validité des permis de résidence permanente pour les apatrides. L'Italie a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en décembre 2015. La Roumanie a adopté une législation simplifiant l'enregistrement tardif des naissances, contribuant ainsi à la prévention de l'apatridie.

Renforcement des relations extérieures du HCR et mobilisation d'un appui en faveur du travail du HCR dans le monde entier et des personnes relevant de sa compétence

La réponse du HCR à la situation d'urgence en Méditerranée s'est caractérisée par le renforcement des partenariats avec de multiples parties prenantes, dont des gouvernements, des institutions régionales, des organismes des Nations Unies, la société civile et des ONG. Travaillant de concert avec des partenaires et les États concernés, l'Organisation a principalement mené un travail de sensibilisation à la situation des personnes ayant besoin de la protection internationale arrivant en Europe, en particulier de celles ayant des besoins spécifiques. À cette fin, le HCR a multiplié les plaidoyers appelant à une réponse coordonnée et globale en Europe afin de faire face à la situation, et invitant instamment les États à adopter une approche fondée sur la solidarité et le partage des responsabilités. Le HCR a élaboré un ensemble d'outils destinés à fournir des informations et des données sur la situation d'urgence et la réponse. Le RMRP s'est avéré une plate-forme précieuse pour coordonner les actions conjointes de plaidoyer avec les partenaires et mobiliser des ressources pour la mise en œuvre d'actions interorganisations.

C. Information financière

Lors de sa soixante-sixième session plénière en octobre 2015, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a adopté un budget de 516,9 millions de dollars E.-U. pour l'Europe pour 2016. Fin août 2016, le budget s'établissait à 878,5 millions de dollars E.-U., soit une hausse de 361,6 millions de dollars E.-U. due aux budgets supplémentaires pour la crise en Europe et les situations en Syrie et en Ukraine.

Le budget actuel inclut les besoins financiers révisés pour le plan de réponse initial du HCR pour la crise des réfugiés en Europe (anciennement « Initiative spéciale pour la Méditerranée ») présentés en août 2016 et couvrant la période jusqu'à décembre 2016, d'un montant de 374,6 millions de dollars E.-U.

Au 31 août 2016, les contributions reçues s'élevaient à 398 millions de dollars E.-U., laissant un trou de 480,5 millions de dollars E.-U. Cette lacune de financement limite la capacité du HCR à fournir une assistance et une protection aux personnes relevant de sa compétence, en particulier à celles déplacées par les conflits en République arabe syrienne et en Ukraine.