

RESUME PRESENTATION STRATEGIQUE REGIONALE 32^e REUNION DU COMITE PERMANENT (8-11 mars 2005)

Bureau pour l'Europe

Partie A : Introduction

Pour l'ensemble de l'Europe, le niveau des demandes d'asile en 2004 a diminué de 21 pour cent par rapport à 2003, passant de 396 800 en 2003 à 314 300 en 2004, alors que 25 pays de l'Union européenne ont enregistré un niveau légèrement inférieur de 19 pour cent des demandes d'asile en 2004.

Le HCR s'est félicité du nouveau « Programme de La Haye » du Conseil européen qui a pour double objectif d'établir un système d'asile commun à l'Union européenne d'ici à 2010 et d'appuyer simultanément d'autres pays des régions d'origine et de transit pour renforcer leur capacité à protéger et aider les personnes fuyant la persécution et les atteintes graves.

De l'avis du HCR, un système d'asile commun à l'Union européenne devrait permettre une plus grande cohérence et une meilleure qualité du processus décisionnel. Le Haut Commissariat en a appelé aux Etats pour qu'ils harmonisent leurs politiques à un niveau permettant un degré plus élevé de protection des réfugiés. Il se félicite donc des efforts pratiques accomplis pour harmoniser et améliorer les systèmes d'asile des Etats membres convenus dans le cadre du Programme de La Haye. Il aura le plaisir de travailler avec les Etats membres pour accroître les liens de coopération pratique et pour contribuer à améliorer le processus décisionnel entre les Etats membres. Ses efforts devraient permettre d'aider les Etats qui ont des systèmes plus fragiles ou qui courent davantage de risques d'être débordés par le nombre de demandes d'asile.

Concernant les directives de l'Union européenne sur les normes minimales pour les procédures d'asile et l'éligibilité qui ont été adoptées ou qui vont l'être, le HCR a publié des versions annotées indiquant ses commentaires. Elles complètent des versions annotées antérieures des directives sur la protection temporaire et les conditions d'accueil et devraient se révéler particulièrement utiles au cours de la période de transposition. Le HCR espère qu'elles seront examinées par les législateurs, les juges et les praticiens du droit.

Le HCR s'est également félicité de l'accent mis par le Programme de La Haye sur la dimension extérieure de la politique d'asile européenne. L'Union européenne pourrait beaucoup contribuer à créer un système plus équitable, accessible et efficace de protection des réfugiés et de solutions dans le monde, ce qui constitue l'un des objectifs de l'Initiative Convention Plus du HCR.

Le HCR note que ces efforts pour assurer un processus décisionnel équitable et améliorer l'accès aux solutions durables devraient se doubler de systèmes plus efficaces pour renvoyer les cas dûment rejetés vers leur pays d'origine. Le HCR suit donc avec intérêt les débats concernant une directive de l'Union européenne sur les normes minimales relatives au renvoi et serait heureux de contribuer à l'élaboration de cette directive. Le HCR espère toutefois qu'une distinction sera établie entre les cas qui ont été dûment rejetés sur le fond et les cas dont on a estimé qu'ils ne pouvaient être recevables conformément aux dispositions prises telles que la réglementation de Dublin II ou le concept du « pays tiers sûr ».

La mise en oeuvre de la stratégie du HCR visant à créer des **représentations régionales** en Europe centrale et occidentale est actuellement en cours et un Bureau régional s'ouvre à Budapest (couvrant actuellement la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie). L'ensemble du personnel régional sera en place d'ici au 1^{er} juillet 2005 et la consolidation des bureaux nationaux devrait commencer au début de 2006.

La situation dans les **Balkans** continue de susciter optimisme et préoccupation. Concernant ce que l'on appelle la situation post-Dayton (réfugiés en Serbie-et-Monténégro, Bosnie-Herzégovine et Croatie ainsi que les personnes déplacées à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine), des progrès constants sont accomplis

au plan des solutions durables. A cet égard, le HCR, la Commission européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont lancé l'« Initiative 3 x 3 », la Conférence sur les retours qui a eu lieu à Sarajevo le 31 janvier en présence de délégations ministérielles des trois pays concernés : Serbie-et-Monténégro, Bosnie-Herzégovine et Croatie. Les trois gouvernements ont signé la Déclaration sur le retour des réfugiés et se sont engagés à résoudre le problème de la population résiduelle à la fin de 2006. La situation au **Kosovo** (Serbie-et-Monténégro) continue d'être précaire après l'éruption de violence en mars 2004 et sera influencée par les résultats de l'étude à mi-parcours, en juin, des « normes » par le groupe de contact qui, s'ils sont positifs, pourraient aboutir à des pourparlers sur le statut définitif du Kosovo.

Dans le **Caucase du Nord**, malgré la précarité de la situation en matière de sécurité et la poursuite d'un nombre important de Tchétchènes en quête d'asile à l'étranger, les progrès sont accomplis concernant l'accroissement des opérations du HCR dans la région afin de couvrir les besoins des populations touchées dans cette partie de la Fédération de Russie. Les retours vers la Tchétchénie en provenance de l'Ingouchie voisine ont repris, bien qu'à un rythme plus lent qu'au début de 2004, et un dialogue de haut niveau sur la sécurité humaine dans le nord du Caucase est prévu au début du printemps 2005. Le HCR espère que l'angle de la « sécurité humaine » offrira de nouvelles possibilités d'envisager cette situation et d'y trouver une solution.

En 2004, le Bureau pour l'Europe a participé à l'élaboration d'une stratégie d'intégration des considérations de genre et d'âge en mettant à l'épreuve les outils de programmation, l'approche de l'équipe multifonctionnelle et le cadre d'obligation redditionnelle dans deux opérations : la Grèce et le Caucase du Nord. La mise en oeuvre d'un **Plan d'intégration des critères de genre et d'âge pour l'Europe** commencera par un atelier régional dans les pays méditerranéens, Portugal, Espagne, Italie, Malte, Albanie, Chypre, Grèce et Turquie, en avril 2005. Les activités d'exécution devraient être entreprises dans le cadre d'une coopération interinstitutions.

Partie B : Progrès quant aux objectifs stratégiques et à la mise en oeuvre de l'Agenda pour la protection

Renforcement du cadre de la protection des réfugiés (Objectif stratégique 1, But 1 de l'Agenda pour la protection)

- Le HCR sera particulièrement attentif à la transposition des **directives de l'Union européenne** dans les législations nationales ainsi qu'à leur application pratique. A mesure que ces travaux de transposition auront lieu, le HCR exhortera les pays membres à garder à l'esprit que les directives ont pour but d'établir des normes minimales et non pas de converger vers un plus petit dénominateur commun au niveau de la pratique nationale existante.
- En **Europe du Sud-Est**, la nouvelle loi-cadre sur l'asile est examinée par le Parlement de l'Union. La prochaine étape consistera à l'adopter, amendée si nécessaire, par les républiques constituantes (c'est à dire la Serbie et le Monténégro). Cela mettra en conformité la Serbie-et-Monténégro avec les autres pays de la région qui ont déjà adopté une nouvelle législation sur l'asile en 2003. Le Serbie-et-Monténégro vient de terminer un nouveau recensement de la population réfugiée et les premières conclusions indiquent une réduction significative de cette population.
- Le long de la frontière orientale élargie avec l'Union européenne, la **Communauté occidentale des Etats indépendants** – Bélarus, République de Moldova et Ukraine – fait face à des défis concernant l'établissement de politiques globales en matière de migration, d'édification de systèmes nationaux d'asile répondant aux normes internationales et de recherche de solutions durables pour les réfugiés, y compris l'intégration sur place. Le HCR participe activement à la mise au point d'équipements d'accueil dans les trois pays ainsi que d'initiatives de création de capacités par le biais de partenariats avec d'autres acteurs, en particulier la Commission européenne, et de son programme d'assistance technique aux pays de la CEI (TACIS). Il reste encore beaucoup à faire et le HCR, moyennant sa représentation régionale en Ukraine, qui couvre également Bélarus et Moldova, maintiendra son appui tout en poursuivant le dialogue et la coopération aux plans sous-régional et transfrontalier sur

les questions relatives à l'asile et à la migration. Le processus de coopération transfrontières (« Processus Soderkoping ») s'est révélé être un forum et un véhicule important pour ce dialogue entre les Etats de la Communauté occidentale des Etats indépendants et entre cette Communauté et l'Union européenne. Le HCR continue d'entretenir ses liens transfrontaliers en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations et le Comité suédois pour la migration avec l'appui de la Commission européenne. Le HCR a également pris des mesures initiales pour planifier la réunion de clôture du processus de suivi de la Conférence sur la CEI conformément aux conclusions de la réunion d'examen de haut niveau qui s'est tenue à Minsk en mai 2004. Cette réunion, qui aura lieu vers la fin de l'année, examinera le cadre futur éventuel de ces consultations pratiques, y compris sur un certain nombre de questions en suspens au niveau de la mise en oeuvre des systèmes d'asile dans la région.

Actualiser et améliorer les dispositifs d'intervention en cas d'urgence (Objectif stratégique 2)

- Un examen des plans d'intervention d'urgence en Géorgie a été achevé et le HCR a désormais été enjoint d'assumer un rôle de chef de file dans l'équipe de gestion des catastrophes en cas de nouveaux déplacements de population.
- Compte tenu de la situation toujours incertaine dans la province du **Kosovo** en Serbie-et-Monténégro, le HCR assure ses activités d'alerte précoce au plan transfrontalier et sa capacité de fournir une réponse d'urgence en cas de nouveaux déplacements. Ce besoin a été mis en évidence par les événements de mars 2004 alors que le HCR s'est vu confier la tâche par la MINUK/Equipe des Nations Unies dans le pays pour coordonner l'effort d'assistance humanitaire en faveur des 4 100 personnes nouvellement déplacées. En outre, le HCR a accepté le rôle d'administrateur désigné des Nations Unies pour la Serbie-et-Monténégro. Le HCR a déployé un conseiller pour la sécurité sur le terrain afin d'appuyer les opérations.

Solutions durables (objectif stratégique 5)

- Dans les **Balkans**, les réfugiés en Serbie-et-Monténégro trouvent des solutions durables moyennant le rapatriement et l'intégration sur place alors que les retours vers la Bosnie-Herzégovine et au sein de ce pays ont atteint le chiffre de 1 million au cours de l'été 2004. Le HCR a noué des partenariats avec des institutions telles que la Banque de développement du Conseil de l'Europe qui, après avoir fourni des subventions au HCR en Bosnie-Herzégovine et en Serbie-et-Monténégro pour la fourniture d'autres options d'hébergement pour les réfugiés et les personnes déplacées, a décidé d'accorder un prêt important au Gouvernement de Bosnie-Herzégovine. Le programme CARDS de la Commission européenne contribue également à la fermeture des centres collectifs en Serbie-et-Monténégro.
- En **Géorgie**, la première composante de l'opération de vérification des personnes déplacées a commencé à la fin de l'automne 2004 et se poursuit. Un financement additionnel pour les deux composantes restantes de cette opération, y compris celle qui se concentre sur le district de Gali en Abkhazie, fait cruellement défaut mais le HCR reste convaincu que la communauté donatrice internationale répondra favorablement compte tenu de l'impact positif que cette opération aura sur les conditions de vie des personnes déplacées en Géorgie. Le HCR passe actuellement en revue sa stratégie concernant son intervention dans la situation abkhaze en mettant davantage l'accent sur les activités de suivi de la protection et d'établissement de la confiance. Le HCR continuera de fournir un appui total au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général. Le HCR a renforcé son appui au Forum « Les Amis de la Géorgie ».
- Dans le **Caucase du Nord**, suite à une mission interinstitutions conduite en juin 2004 en Ossétie du Nord et en Ingouchie, un programme de relèvement de trois ans, ciblant quelque 30 000 bénéficiaires en Ossétie du Nord-Alania, mettra au point des activités dans les secteurs de la survie, des abris, de la coexistence et de la résilience communautaire ainsi que la création de capacités. Sur la base de cette première initiative de collaboration et de participation, de grands espoirs se fondent sur l'application ultérieure du concept de sécurité humaine pour toute la région du Caucase du Nord. A cet effet, un dialogue de haut niveau sur la sécurité humaine devrait avoir lieu à Moscou en avril 2005, réunissant

d'éminentes personnalités de la communauté humanitaire internationale et de la société civile russe ainsi que de haut fonctionnaires gouvernementaux. Entre-temps, si les conditions de financement et de sécurité le permettent, le HCR avec d'autres partenaires au sein du processus d'appel humanitaires consolidés pour la Tchétchénie et les républiques voisines continuera d'accroître son niveau d'activité et sa présence à l'intérieur de la Tchétchénie.

- Dans le **Caucase du Sud**, le HCR appuiera les efforts du Gouvernement arménien concernant une approche intégrée aux solutions de réfugiés par le biais d'une augmentation de l'allocation publique de ressources. En Azerbaïdjan, le HCR, de concert avec l'OCHA, entreprendra des efforts conjoints avec le Gouvernement pour évaluer les besoins et les plans liés à la vulnérabilité des personnes déplacées et à la recherche de solutions à leur sort. En outre, le HCR est préoccupé de voir que les besoins élémentaires de la population réfugiée urbaine d'Azerbaïdjan ne sont pas couverts.

Satisfaction des besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés (Objectif stratégique 4, But 6 de l'Agenda pour la protection)

- Une analyse régionale à l'échelle de l'Europe de la persécution liée à l'appartenance sexuelle au niveau de la législation et de la pratique nationale a relevé un certain nombre de failles au niveau de la protection, particulièrement eu égard aux restrictions en matière de reconnaissance de la persécution sexuelle comme motif d'asile, l'absence de formation des autorités chargées de la détermination de statut, l'absence de statistiques agrégées sur le sexe et de données sur les demandeurs d'asile et les décisions et demandes d'asile.
- Le HCR a entrepris un processus de consultations avec le CEDAW (Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes) et le CRC (Comité sur les droits de l'enfant) pour une utilisation plus efficace de ces instruments des droits humains pour la protection des femmes et des enfants réfugiés. Cela entraîne l'intégration des questions relatives aux réfugiés aux rapports des pays et des ONG, aux rapports des missions d'évaluation du HCR, à la participation du HCR dans les équipes de rapport par pays et à la formation du personnel du HCR et des réfugiés quant à l'utilisation de ces instruments.
- Un programme régional sur le sexe et l'âge s'est centré sur la dotation des bureaux nationaux du HCR de capacités améliorées pour lutter contre la violence sexuelle et sexiste afin d'inclure la persécution liée à l'appartenance sexuelle à la formation globale en matière de détermination de statut de réfugié et de fournir des instruments intégrant les critères de genre et d'âge pour le suivi des possibilités d'accueil en Europe. La formation de 23 bureaux nationaux en Europe orientale et centrale ainsi qu'en Europe du Sud-Est est achevée et les bureaux élaborent actuellement des plans nationaux pour la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste. Ces plans ont déjà été établis pour un certain nombre de pays, y compris la Fédération de Russie, la Grèce, la Roumanie, le Bélarus et la Serbie-et-Monténégro. Une conférence nationale sur la violence sexuelle et sexiste s'est tenue à Belgrade le 15 novembre 2004 et les principes directeurs en la matière ont été traduits en croate et en albanais. Un conseiller en matière de genre du Comité international de secours a été déployé en ex-République yougoslave de Macédoine afin de couvrir l'Europe du Sud-Est.
- La coopération avec le programme des enfants séparés en Europe sur des questions telles que le retour forcé des enfants demandeurs d'asile rejetés, l'amélioration des dispositions en matière d'accueil et de soins et les procédures d'asile soucieuses du bien-être de l'enfant ont été au centre des préoccupations en matière de programmation conjointe, d'élaboration de positions et de plaidoyer. La Déclaration de bonnes pratiques pour la protection et l'assistance des enfants séparés a été publiée. Elle couvre toutes les phases de l'asile depuis l'accès au territoire jusqu'à la mise en oeuvre de solutions durables.