

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire****Soixante-sixième session**
Genève, 5 – 9 octobre 201524 septembre 2015
Français
Original : anglais et français

Actualisation des opérations du HCR en Europe

L'Europe a connu une forte hausse de l'arrivée et du transit de réfugiés et de migrants en 2015, qui a mis à rude épreuve le fonctionnement efficace du Système d'asile européen commun et la détermination politique des États membres de l'Union européenne à agir collectivement de manière responsable et solidaire, conformément à leurs obligations internationales. Si certains acteurs ont qualifié cet afflux comme étant principalement une migration irrégulière, il n'en reste pas moins que la grande majorité des arrivants étaient des réfugiés, fuyant des conflits prolongés dans d'autres régions. Parallèlement, l'Europe a continué de faire face au déplacement provoqué par la crise non résolue en Ukraine. Le HCR s'est efforcé d'intensifier son soutien aux pays d'Europe touchés par ces phénomènes.

A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements*Asile et déplacement interne*

Près de 445 000 demandes d'asile ont été déposées dans 38 pays européens entre janvier et juin 2015, soit une hausse de 60 % par rapport à la même période de 2014. D'après les statistiques gouvernementales, les principaux pays d'origine ont été la République arabe syrienne (91 890), la Serbie et le Kosovo¹ (70 090) et l'Afghanistan (50 490)².

Quelque 78 % des demandes d'asile présentées en Europe au cours des six premiers mois de 2015 l'ont été dans des États membres de l'Union européenne, essentiellement en Allemagne (154 100), en Hongrie (49 050), en France (24 450) et en Suède (25 720). Le nombre de demandes d'asile déposées en Serbie et au Kosovo³ (37 430) et en Turquie (35 220) a respectivement été dix fois et huit fois supérieur à son niveau de la même période de 2014. Les retraits de demandes d'asile sont devenus plus fréquents dans certains pays, notamment en Hongrie, les demandeurs cherchant à gagner d'autres États européens.

La Turquie est devenue le pays abritant le plus grand nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR dans le monde entier (2,1 millions à la fin août 2015). Ce chiffre comprend une forte augmentation des réfugiés syriens mais aussi irakiens et afghans. Le déplacement irrégulier de personnes relevant de la compétence du HCR depuis la Turquie vers l'Union européenne s'est intensifié.

La crise en Ukraine a continué de provoquer des déplacements importants. En juillet 2015, 1,4 million de personnes avaient été enregistrées en tant que déplacés internes (DI) d'après les statistiques gouvernementales. Un nombre encore plus élevé de personnes n'auraient pas été enregistrées. Quelque 922 650 Ukrainiens ont également demandé l'asile ou d'autres formes de séjour légal dans des pays voisins et dans les États

¹ Les références au Kosovo doivent être comprises dans le contexte de la résolution 1244 du Conseil de sécurité (1999).

² Le HCR note que la méthode d'enregistrement des informations statistiques en Europe peut entraîner des cas de double comptage.

³ Les références au Kosovo doivent être comprises dans le contexte de la résolution 1244 du Conseil de sécurité 1244 (1999).

membres de l'Union européenne, notamment en Fédération de Russie (765 600), au Bélarus (81 600) et en Allemagne (4 600). Un nombre plus grand encore ont bénéficié de régimes d'exemption de visa dans d'autres pays.

Situation aux frontières extérieures de l'Europe

Des multitudes de personnes ont continué de traverser la mer Méditerranée. Fin août 2015, 322 500 réfugiés et migrants étaient arrivés dans l'Union européenne par la mer, venant principalement de la République arabe syrienne (49 %), de l'Afghanistan (12 %), de l'Érythrée (9 %), du Nigéria (4 %) et de la Somalie (3 %)⁴. Les arrivées comportaient une proportion plus élevée que les années antérieures de familles, de femmes et d'enfants non accompagnés ou séparés. Malgré l'intensification des opérations de recherche et de sauvetage, on sait que 2 750 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues en Méditerranée au cours des huit premiers mois de 2015.

Sur le nombre total d'arrivées par la mer dans l'Union européenne, fin août 2015, quelque 204 950 personnes avaient débarqué en Grèce, 115 500 en Italie, 1 950 en Espagne et 90 à Malte⁵. Ces chiffres indiquent un changement d'itinéraire de la Méditerranée centrale vers la Méditerranée orientale, avec des arrivées par la mer en Grèce plus de huit fois supérieures à leur niveau de 2014. La majorité de ces personnes étaient des Syriens (68 %) et des Afghans (18 %). Le nombre moyen d'arrivées par jour a presque doublé, passant de 1 600 en juillet à 2 900 en août 2015 et a grimpé pour atteindre le chiffre de 3 000 à 4 000 arrivées les premiers jours de septembre 2015. La capacité d'accueil des îles concernées et d'Athènes s'est avérée insuffisante pour répondre aux besoins. Des discussions étaient en cours entre l'Union européenne, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), l'agence européenne chargée du contrôle aux frontières de l'Union européenne FRONTEX et la Grèce sur la mise en œuvre d'une approche de « centres de tri » (hotspots en anglais) dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration (voir ci-dessous « Développements liés à l'asile dans l'Union européenne»). Cette approche inclurait des mesures pour faciliter l'identification, l'accès aux procédures d'asile et la relocalisation des demandeurs d'asile dans d'autres États membres de l'Union européenne.

La plupart des arrivants en Grèce n'ont pas demandé l'asile dans ce pays (seules 7 470 personnes avaient fait une telle demande fin juillet 2015) et cherchaient plutôt à poursuivre leur route vers l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Serbie puis la Hongrie, saturant les capacités d'accueil et d'enregistrement à chaque endroit. Les réfugiés et les migrants n'avaient souvent pas accès à des vivres, à de l'eau et à des services médicaux. Les problèmes de protection relevés étaient notamment la séparation familiale, les enlèvements, la violence et les abus des passeurs et des trafiquants. Plus de 3 000 personnes auraient emprunté cet itinéraire chaque jour fin août 2015. Entre le 19 juin et le 1^{er} septembre 2015, environ 53 570 personnes ont déclaré leur intention de chercher asile dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Selon les estimations, un nombre identique de personnes avaient transité par le pays sans être enregistrées. En Serbie, 104 900 personnes ont déclaré leur intention de demander asile entre janvier et fin août 2015. Il a été estimé que l'équivalent de la moitié de la population des demandeurs d'asile enregistrés avait transité par le pays sans être enregistrée. La population des demandeurs d'asile enregistrés se composait surtout de Syriens, d'Afghans et d'Iraqiens.

Les Gouvernements de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Serbie ont demandé l'appui de la communauté internationale pour assurer la prise en charge des besoins humanitaires et de protection, notamment en matière d'accueil, d'asile et de gestion de la migration. Dans ce contexte, le HCR a décrété une situation d'urgence de niveau 2 pour la Grèce, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Serbie en

⁴ Données au 28 août 2015 pour la Grèce ; au 4 août 2015 pour l'Italie ; au 31 juillet 2015 pour l'Espagne et au 31 juillet 2015 pour Malte.

⁵ Chiffre officiel du Gouvernement au 31 juillet 2015 pour l'Espagne ; chiffre officiel du Gouvernement au 21 juillet 2015 pour Malte ; chiffre du HCR au 17 août 2015 pour l'Italie ; et chiffre du HCR au 14 août 2015 pour la Grèce.

juin 2015 et a intensifié sa présence aux frontières, pour fournir une protection et une assistance et aider les instances locales à gérer et à coordonner la situation. Un soutien accru a été apporté pour renforcer les capacités nationales d'accueil et d'enregistrement et améliorer le fonctionnement des systèmes d'asiles nationaux. Devant la pression croissante à laquelle la Hongrie devait faire face, une situation d'urgence de niveau 2 a également été déclarée pour la situation dans ce pays début septembre 2015.

Développements liés à l'asile dans l'Union européenne

En mai 2015, la Commission européenne a publié l'Agenda européen en matière de migration, qui comporte un certain nombre de propositions visant à faire face aux problèmes d'asile et de migration dans l'Union européenne. Ces propositions comprenaient : le renforcement des capacités de recherche et de sauvetage ; l'apport d'un appui aux États membres soumis à des « pressions particulières » (y compris par la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie de 40 000 personnes ayant besoin de la protection internationale) ; la réinstallation de 20 000 réfugiés depuis l'extérieur de l'Union européenne ; et la prise en compte des causes profondes du déplacement. Le HCR a salué l'approche globale adoptée par l'Agenda européen en matière de migration, y compris la reconnaissance de la nécessité d'une action coordonnée couvrant un large éventail de domaines politiques entre les acteurs concernés de l'Union européenne. Face à l'évolution de la situation, le 9 septembre 2015, la Commission européenne a dévoilé un nouvel ensemble de propositions, incluant un mécanisme de relocalisation obligatoire pour 120 000 personnes ayant clairement besoin de la protection internationale, en plus du mécanisme volontaire pour 40 000 personnes qui avait déjà été décidé ; la distribution d'un colis pour le retour des personnes qui n'ont pas besoin de la protection internationale ; des propositions visant à élaborer une « liste des pays d'origine sûrs » de l'Union européenne ; et la création de voies légales pour la migration.

B. Progrès et problèmes dans la mise en œuvre des priorités stratégiques globales

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

L'accès au territoire a constitué un problème important dans certains pays en Europe. Les barrières physiques ont été maintenues et de nouvelles ont été érigées. Le HCR a été profondément préoccupé par les récits faisant état de renvois et d'interceptions dans certaines zones frontalières, y compris le long de routes maritimes.

Le HCR a continué de plaider pour la création de voies légales alternatives permettant aux réfugiés d'arriver en Europe en toute sécurité, notamment par le renforcement des possibilités de réinstallation, les programmes d'admission humanitaire, les mécanismes de parrainage privé ou communautaire, l'accès accru au regroupement familial, les visas humanitaires, les dispositifs de bourses pour les étudiants et les programmes de migration de la main-d'œuvre « favorables aux réfugiés ».

Bien que l'opération « *Mare Nostrum* » de recherche et de sauvetage de la marine italienne ait pris fin en novembre 2014, la capacité de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale a été renforcée depuis, notamment par des opérations menées par FRONTEX, ainsi que par les efforts déployés par des navires commerciaux et privés. Le HCR a salué le consensus qui s'est fait jour reconnaissant que des capacités importantes de recherche et de sauvetage étaient essentielles en Méditerranée. L'Organisation a continué de travailler étroitement avec FRONTEX, tant de manière bilatérale qu'en tant que président de son forum consultatif, qui regroupe des organisations de la société civile afin de conseiller le Directeur exécutif de FRONTEX sur des questions fondamentales de droit. Le HCR a également élaboré une Initiative spéciale pour la Méditerranée en juin 2015, fondée sur son Initiative pour la Méditerranée centrale. En collaboration étroite avec ses homologues concernés, l'Organisation a instauré un suivi de la protection dans les zones frontalières le long de l'itinéraire migratoire/emprunté par les réfugiés, et a aidé les autorités à assurer une gestion des frontières tenant compte de la protection.

La garantie de conditions d'accueil adéquates en Europe, en particulier pour les personnes ayant des besoins spécifiques, a continué de représenter un problème majeur en Europe. Des solutions innovantes ont dû être adoptées, telles que la mise en commun des structures d'accueil (telle que décidée par l'Autriche et la Slovaquie dans un mémorandum d'accord signé en juillet 2015) et des bons d'hébergement, pouvant bénéficier aux économies et aux infrastructures locales.

Dans certains pays d'Europe de l'Est, l'accès aux procédures d'asile est resté problématique pour les demandeurs d'asile syriens et d'autres groupes spécifiques de demandeurs d'asile. Le HCR a été particulièrement préoccupé par la tendance de certain pays à invoquer la sécurité nationale pour rejeter des demandes. Le HCR s'est également inquiété des pressions exercées sur les organisations non gouvernementales (ONG) par de nouveaux cadres législatifs dans certains pays, restreignant les activités et le financement des ONG.

Bâtir et maintenir des systèmes d'asile et de protection justes et efficaces

Le HCR a continué de consacrer des ressources à l'amélioration et à la consolidation des procédures d'asile nationales, y compris par des mesures de contrôle de la qualité. L'Organisation a travaillé avec l'EASO, tant de manière bilatérale qu'en tant que membre du conseil d'administration. « *The heart of the matter* », étude sur l'évaluation de la crédibilité dans le contexte des demandes d'asile déposées par des enfants dans l'Union européenne, a été publiée début 2015 et constituera la base des matériels de formation. La première phase (2013-2015) de l'Initiative relative à la qualité des systèmes d'asile en Europe de l'Est et dans le Sud du Caucase s'est traduite par une amélioration de la qualité des décisions de première instance. La seconde phase (2015-2017) s'attachera plus particulièrement à remédier aux insuffisances existant dans les procédures de détermination du statut de réfugié, ainsi qu'à améliorer l'accès à l'asile et la qualité de l'examen judiciaire.

Les interventions du HCR dans les cours nationales et régionales sur des questions relevant de sa compétence sont restées une priorité (p. ex., clauses d'exclusion, fait de se cacher pour éviter les persécutions, évaluation de l'âge et traitement des enfants non accompagnés, apatridie et évaluation des demandes au regard de l'article 1(D) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés). La Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ont prononcé des arrêts décisifs, respectivement sur la révocation du permis de résidence d'un réfugié⁶ et les transferts au titre du Règlement Dublin⁷.

Mise en œuvre de solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes

Dix-neuf pays européens disposent désormais de programmes de réinstallation réguliers. De plus, collectivement, 31 États européens (27 États membres de l'Union européenne plus les États associés) réinstalleront plus de 20 000 personnes en 2015 et 2016 conformément à la proposition de réinstallation contenue dans l'Agenda européen en matière de migration. Vingt-deux pays européens se sont également engagés à fournir quelque 63 650 places de réinstallation et/ou d'autres formes d'admission légale en réponse à l'appel du HCR demandant que 130 places soient mises à la disposition des réfugiés syriens d'ici la fin 2016. Le HCR se félicite de ces évolutions.

En Ukraine, la mise en œuvre d'une protection et de solutions durables pour les déplacés internes a continué de présenter des problèmes. La liberté de circulation et l'accès humanitaire aux populations concernées ont été restreints. Le HCR a travaillé étroitement avec les organisations basées sur la communauté afin d'aider les déplacés internes et les personnes risquant d'être déplacées.

⁶ Cour de justice de l'Union européenne, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, C-373/13, juin 2015.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Tarakhel c. Suisse*, Requête n° 29217/12, novembre 2014.

Pour soutenir l'intégration sur place dans certains pays européens, le HCR a travaillé avec les acteurs nationaux afin d'assurer l'accès à un logement adéquat et au regroupement familial pour les personnes déplacées, y compris par des modifications législatives et des plans d'intégration nationaux. Le dénuement, l'intolérance et la xénophobie ont été des tendances préoccupantes dans plusieurs pays. Par conséquent, les actions visant à stimuler la sympathie et l'appui du public en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés est une composante importante de l'Initiative spéciale pour la Méditerranée lancée par le HCR.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Des mesures significatives ont été prises pour prévenir et résoudre l'apatridie en Europe en 2015. Par exemple, l'Arménie et l'Estonie ont adopté des modifications législatives renforçant les garanties permettant de prévenir l'apatridie à la naissance. La République de Moldova a finalisé sa campagne visant à accorder un titre de nationalité à 182 000 anciens citoyens soviétiques. Le Monténégro a adopté des modifications législatives pour faciliter l'enregistrement tardif des naissances, mesure nécessaire pour permettre aux personnes exposées à l'apatridie d'obtenir un titre de nationalité.

Des mesures ont aussi été prises pour assurer une meilleure protection aux apatrides. Le Kosovo⁸ a adopté une procédure de détermination de l'apatridie, tandis que la Cour constitutionnelle de la Hongrie a conclu que l'exigence selon laquelle les demandeurs qui sollicitaient le statut d'apatridie en Hongrie devaient séjourner légalement dans le pays était contraire au droit international. Le nombre d'États parties à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides en Europe est passé à 38 avec l'adhésion de la Turquie début 2015.

Renforcer les relations externes du HCR et mobiliser un appui en faveur du travail du HCR dans le monde entier et des personnes relevant de sa compétence

Fin juin 2015, 102,4 millions d'euros avaient été fournis par les institutions de l'Union européenne pour les programmes du HCR en 2015, principalement par la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne. Sur cette somme, 54,4 millions d'euros provenaient de contrats pluriannuels signés avant 2015.

Les institutions de l'Union européenne et le HCR ont collaboré pour faire face à des crises tant nouvelles que de longue date (p. ex. Iraq, Nigéria, République arabe syrienne, République centrafricaine, Somalie, Ukraine et Yémen). Au cours des six premiers mois de 2015, des discussions régulières se sont tenues concernant les mouvements mixtes entre les institutions de l'Union européenne et le HCR.

C. Information financière

Lors de sa soixante-cinquième session en octobre 2014, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a approuvé un budget de 480,5 millions de dollars E.-U. pour l'Europe en 2015. Fin-août 2015, le budget s'établissait à 550,6 millions de dollars E.-U., reflétant une hausse de 70,1 millions de dollars E.-U. due aux budgets supplémentaires pour les situations en Syrie et en Ukraine.

En septembre 2015, les contributions reçues pour l'Europe s'élevaient à 133,8 millions de dollars E.-U., laissant un trou de 416,8 millions de dollars E.-U. Cette lacune de financement limite la capacité du HCR à fournir une assistance d'urgence et une protection aux personnes relevant de sa compétence, en particulier à celles touchées par les crises en République arabe syrienne et en Ukraine.

⁸ Les références au Kosovo doivent s'entendre dans le contexte de la résolution 1244 du Conseil de sécurité (1999).

Les besoins financiers nécessaires pour les activités prévues par le HCR dans le cadre de l'Initiative spéciale pour la Méditerranée ont été exposées en septembre 2015 dans l'appel d'urgence intitulé « *Emergency appeal for the initial response plan for the refugee crisis in Europe* » (juin 2015-décembre 2016). La somme totale de 30,5 millions de dollars E.-U. a été demandée pour couvrir la période de juin 2015 à décembre 2016. Ce montant pourra être révisé ultérieurement en fonction de l'évolution de la situation.
