

**Comité exécutif du
Programme du Haut Commissaire**

1^{er} mars 2017
Français
Original : anglais et français

Comité permanent
68^e réunion

Actualisation des opérations du HCR en Europe**A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements**

En 2016, près de 362 480 arrivées par la mer ont été enregistrées en Europe, la plupart en Italie (presque 181 440) et en Grèce (quelque 173 450). Les traversées se sont révélées plus périlleuses qu'en 2015, avec plus de 5 000 réfugiés et migrants morts ou portés disparus en mer Méditerranée, contre 3 770 environ en 2015. Une forte réduction des arrivées a été constatée au cours du dernier semestre 2016, y compris des mouvements depuis la Turquie vers la Grèce et à travers l'Europe du Sud. À l'inverse, le nombre d'arrivées en Italie et en Espagne a augmenté (avec quelque 7 490 arrivées dans ce dernier pays). Le nombre d'enfants arrivant en Europe est resté élevé, à 26 % du nombre total des arrivants, plus d'un quart d'entre eux étant des enfants non accompagnés ou séparés. 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 novembre 2016.

Entre janvier et décembre 2016, 38 pays d'Europe ont reçu 1,216 million¹ de nouvelles demandes d'asile, soit une augmentation de 9 % par rapport à la même période de 2015. Plus de 99 % de ces demandes ont été déposées dans les États membres de l'Union européenne, notamment en Allemagne (722 270) et en Italie (121 755). Les demandeurs d'asile de 2016 venaient essentiellement de la République arabe syrienne (332 665), d'Afghanistan (183 780) et d'Iraq (126 630).

En raison de la poursuite du conflit en Ukraine, plus de 1,65 million de personnes étaient enregistrées en tant que déplacés internes en décembre 2016, d'après le Gouvernement. Les Nations Unies ont estimé qu'entre 800 000 et 1 million de personnes ont été déplacées à l'intérieur des zones contrôlées par le Gouvernement. Depuis l'escalade du conflit en 2014, plus de 470 000 Ukrainiens ont cherché asile dans d'autres pays, la majorité en Fédération de Russie (442 240), en Pologne (5 870) et au Bélarus (2 280), ainsi que plus loin en Allemagne (9 850), en Italie (9 130), en France (3 670) et en Suède (3 340). Au cours de la seule année 2016, au moins 10 375 nouvelles demandes d'asile ont été déposées par des Ukrainiens en Europe, principalement en Allemagne, en Italie et en Espagne. Plus de 1,4 million d'Ukrainiens ont également demandé d'autres formes de séjour légal dans les pays européens depuis 2014, en particulier au Bélarus, en Pologne et en Fédération de Russie².

¹ Le HCR note que la méthode d'enregistrement des informations statistiques en Europe peut entraîner des cas de double comptage.

² En décembre 2016, quelque 965 870 personnes avaient demandé ce statut en Fédération de Russie, contre 244 620 au Bélarus et 193 740 en Pologne (d'après le Bureau des étrangers).

B. Progrès et défis pour atteindre les priorités stratégiques globales

Réformes du Régime d’asile européen commun et propositions du HCR en vue d’une réponse européenne collective

La Commission européenne a publié un certain nombre de propositions pour réformer le Régime d’asile européen commun (RAEC) afin de prévenir les mouvements secondaires irréguliers par une combinaison de mesures punitives et d’un renforcement des garanties dans certains domaines. Une solidarité accrue entre les États membres de l’Union européenne serait encouragée par la répartition des demandeurs d’asile sur la base d’un mécanisme correcteur en cas d’arrivée disproportionnée dans certains États. Le HCR a commenté la première série de propositions du RAEC et a exprimé son inquiétude concernant certaines des mesures proposées, en particulier l’introduction de procédures d’admissibilité obligatoires en l’absence d’informations indépendantes, fiables et actualisées sur la situation dans des pays qui seraient considérés comme étant « sûrs » pour le retour des demandeurs d’asile. Le HCR a soutenu le développement plus poussé du Bureau européen d’appui en matière d’asile (EASO) et de l’agence de l’Union européenne chargée du contrôle aux frontières, Frontex, et a émis un certain nombre de commentaires sur les propositions avancées à cet égard.

En même temps, les institutions de l’Union européenne et les États membres se sont de plus en plus attachés à organiser les retours et à endiguer les arrivées par l’itinéraire de la Méditerranée centrale. S’appuyant sur les réformes du RAEC proposées, le HCR a publié en décembre 2016 un document intitulé « Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue³ ». Les propositions exposent la manière dont l’instauration d’un système d’enregistrement commun, des procédures accélérées et des mécanismes de répartition accordant la priorité au regroupement familial et à l’existence de liens substantiels avec les États membres pourraient permettre de parvenir à un régime d’asile commun plus cohérent et mieux gérable. Le HCR a également mené une étude sur la mise en œuvre du Règlement Dublin et de manière plus générale a continué à invoquer des réformes qui respecteraient les normes européennes et internationales. Le HCR a renforcé son engagement auprès du système judiciaire, tant au niveau national que devant la Cour européenne des droits de l’homme et la Cour de justice de l’Union européenne, intervenant en tant que tierce partie dans certaines affaires relatives à des personnes relevant de sa compétence.

Assurer une réponse d’urgence efficace

La stratégie de réponse d’urgence du HCR a été exposée dans l’appel supplémentaire intitulé « *Refugee emergency response in Europe*⁴ », ainsi que dans le plan de réponse interorganisations pour les réfugiés et les migrants en Europe⁵, coordonné conjointement avec l’Organisation internationale pour les migrations (OIM). Le HCR a travaillé à renforcer les partenariats et la coordination, tout en augmentant sa présence dans les pays touchés par des arrivées massives afin d’aider les autorités locales et nationales à atténuer les risques de protection et à apporter la réponse appropriée, notamment en matière de planification des sites et de services destinés aux enfants, aux femmes et aux personnes ayant des besoins spécifiques. Le HCR et les organisations partenaires ont dispensé des orientations juridiques aux nouveaux arrivants sur les îles grecques et aux points de passage des frontières terrestres, ainsi que dans les centres d’accueil d’Europe du Sud-Est et dans

³ Disponible à <http://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>.

⁴ Disponible [en anglais] à <http://reporting.unhcr.org/node/15293>.

⁵ Disponible [en anglais] à <http://reporting.unhcr.org/node/13626>.

d'autres lieux fréquentés par les réfugiés et les migrants en déplacement. À certains points de transit cruciaux, une assistance juridique a été proposée 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

Plus de 20 000 personnes dans 35 sites ont bénéficié d'abris d'urgence destinés à les aider à surmonter l'hiver et plus de 300 000 articles non alimentaires, notamment des couvertures, des vêtements et des chaussures d'hiver, des sacs de couchage et des nécessaires d'hygiène ont été distribués, en particulier aux personnes ayant des besoins spécifiques. Des mesures de prévention et d'intervention en matière de risques de protection ont été mises en place, y compris concernant la violence sexuelle et de genre et les séparations familiales. Les mécanismes de protection de l'enfant ont été renforcés, en veillant à ce que les décisions soient prises dans l'intérêt supérieur des enfants, tout comme les mécanismes d'identification et d'orientation des personnes ayant des besoins spécifiques. Le HCR a également intensifié sa communication avec les bénéficiaires afin de mieux cibler les interventions de protection et l'assistance, d'identifier les besoins d'information et d'y répondre, et de contrer les récits des passeurs.

Sauvegarder l'espace d'asile dans le contexte des mouvements mixtes

Le HCR a continué à surveiller l'accès au territoire et aux procédures d'asile. Il a également continué à plaider pour que les normes de la protection internationale soient traduites dans la politique de gestion des frontières de l'Union européenne, en particulier dans le contexte de la transformation de Frontex en nouvelle Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes. Dans le cadre de sa présidence du Forum consultatif de Frontex sur les droits fondamentaux, le HCR a assuré un rôle de suivi, intervenant face à des pratiques susceptibles de compromettre l'accès à la protection internationale dans l'Union européenne.

Les mouvements secondaires se sont poursuivis via divers itinéraires dans les Balkans, de nombreuses personnes relevant de la compétence du HCR étant présentes en Serbie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Bien que les mouvements depuis la Serbie vers la Hongrie aient continué en 2016, le rythme a ralenti dans la mesure où la plupart des personnes ont été contraintes de passer par deux zones de transit gérées par les autorités hongroises. Le HCR est resté préoccupé de voir que des personnes qui se déplaçaient irrégulièrement en Europe centrale et dans les Balkans occidentaux étaient exposées à des abus et à des violences aux mains des passeurs et des organisations criminelles et n'avaient pas pu bénéficier d'une protection adéquate, conforme aux normes internationales. Des refoulements et des expulsions collectives ont continué à être signalés dans toute la sous-région. La présence d'un nombre important d'enfants non accompagnés ou séparés a également été une source de profonde préoccupation et le HCR a cherché à renforcer sa coopération avec les acteurs compétents afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

Dans l'Europe du Nord, le HCR a continué à tenter d'améliorer l'accès au territoire, à l'asile et à d'autres procédures pertinentes par un suivi aux frontières et un renforcement des capacités des autorités. L'Organisation a été préoccupé de voir que plusieurs pays d'Europe occidentale avaient introduit une nouvelle législation visant à restreindre l'accès à leur territoire et adopté tout un éventail de mesures coercitives, telles que la détention, y compris dans certains cas pour les enfants non accompagnés ou séparés. En vertu de l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), le HCR a soumis des commentaires sur des projets de législation et est intervenu à ce sujet auprès de la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs cas.

Promouvoir des conditions d'accueil acceptables

L'environnement opérationnel a profondément changé en Grèce, avec une diminution du nombre d'arrivées⁶. Bien que des progrès aient été accomplis, des problèmes considérables ont continué à se poser concernant les capacités et les conditions d'accueil, ainsi que la longueur des délais de traitement des demandes d'asile, générant des frustrations chez les populations relevant de la compétence du HCR. L'Organisation a créé 20 000 places dans des logements alternatifs, notamment dans des appartements loués et des hôtels, et dans des familles d'accueil, la priorité étant accordée aux familles, aux candidats au programme de relocalisation de l'Union européenne et aux personnes ayant des besoins spécifiques. Le HCR et les organisations non gouvernementales (ONG) ont achevé l'aménagement des sites en vue de l'hiver, remplaçant les tentes par des unités de logements préfabriquées et installant des systèmes de chauffage. Le HCR continuera à plaider auprès du Gouvernement grec et de l'Union européenne pour le maintien de la capacité d'accueil existante et pour la poursuite de l'amélioration des conditions dans les sites qui selon le Gouvernement grec continueront probablement d'exister à moyen ou long terme.

Les barrières physiques et les restrictions juridiques à la frontière entre la Serbie et la Hongrie ont abouti à une augmentation régulière du nombre de personnes restant en Serbie, et dans une certaine mesure en Bulgarie. Le HCR a soutenu les efforts déployés par le Gouvernement serbe pour fournir un abri et une assistance aux personnes les plus vulnérables. L'amélioration des conditions d'accueil est restée la priorité pour le HCR, dans le cadre des actions plus larges menées pour renforcer le système de protection national. Les autorités serbes et le HCR ont procédé à une évaluation conjointe des conditions d'accueil pour définir les besoins d'amélioration et de rénovation des lieux d'hébergement et veiller à ce que les installations d'accueil soient conformes aux normes de protection, concernant notamment la séparation entre les sexes, l'éclairage des sanitaires et des espaces de couchage réservés aux femmes et aux enfants. Avec l'appui du HCR, le nombre de places disponibles dans les lieux d'hébergement gouvernementaux est passé de 2 000 à 6 000 au cours de l'année 2016, dont près de 4 000 étaient acceptables pour un séjour de longue durée.

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

En Turquie, le Gouvernement et le HCR ont repris le processus de négociation en vue de la transition de procédures de détermination du statut de réfugié dirigées par le HCR pour les demandeurs d'asile non syriens à un système conduit par le Gouvernement. Le HCR continuera à assurer l'enregistrement et la détermination du statut de réfugié jusqu'à ce que ce transfert soit achevé.

L'« Initiative qualité » en Europe de l'Est a fourni un forum régional permettant aux gouvernements de débattre des problèmes qui se posent en matière d'asile, afin de faciliter les partenariats et de renforcer l'accès au territoire et aux procédures d'asile ainsi que la qualité des recours judiciaires. Les publics cibles ont été les personnes chargées de statuer en première instance, les gardes-frontières et les membres du système judiciaire en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine.

En Fédération de Russie, le Service fédéral des migrations, instance nationale chargée des questions migratoires, y compris de l'asile, a été intégré au Ministère de l'intérieur. Le HCR espère que ce processus de restructuration renforcera la coopération avec le Gouvernement en 2017 et que les efforts visant à lutter contre les lacunes systémiques de protection actuelles seront intensifiées.

⁶ Passé de 856 700 arrivées en 2015 à quelque 173 450 en 2016.

Le HCR a également aidé les autorités de plusieurs pays européens à établir des systèmes de protection appropriés pour les enfants séparés ou non accompagnés, y compris en matière d'apport d'informations, d'identification, d'orientation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le HCR et ses partenaires ont fourni une assistance directe aux enfants non accompagnés ou séparés en Grèce et le long de la route des Balkans occidentaux, notamment des abris, et une assistance matérielle, juridique et psychosociale, en instaurant des « *blue dots* » (points bleus) regroupant les services essentiels à des points stratégiques. Avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Comité international de secours (IRC), le HCR a dirigé un processus consultatif sur les systèmes de protection de l'enfant auquel ont participé plus de 90 praticiens (dont des enseignants, des juristes, des tuteurs et des psychologues) et plusieurs gouvernements. Un document de réflexion comportant des recommandations concrètes sur la manière de mieux mettre en œuvre les normes de protection de l'enfant en Europe a été publié en décembre 2016⁷. Le HCR a aussi aidé à constituer une base de connaissances plus rigoureuse par des opérations d'établissement de profils, notamment pour les enfants afghans séparés ou non accompagnés en Suède.

Obtenir des solutions pour les réfugiés et les déplacés internes

Le HCR a continué à plaider pour l'établissement de voies d'admission légales et sûres dans l'Union européenne, y compris par la réinstallation, et a publié des recommandations sur le cadre de réinstallation dans l'Union européenne proposé⁸ en décembre 2016. L'Organisation participe activement aux négociations sur le projet de législation avec les parties prenantes concernées. En décembre 2016, 25 pays européens avaient accordé quelque 112 500 places en vue de la réinstallation ou d'autres voies d'admission pour les réfugiés syriens. Dans le cadre des dispositifs de réinstallation conjoints de l'Union européenne, près de 13 900 personnes ont été réinstallées en Europe en 2016, dont quelque 2 760 réfugiés réinstallés dans des pays européens depuis la Turquie en vertu de la « Déclaration UE-Turquie ». La relocalisation à l'intérieur de l'Union européenne s'est poursuivie à un rythme lent, environ 8 160 relocalisations sur un total de 160 000 places visées ayant été effectuées depuis le lancement du dispositif⁹.

Le HCR a continué à plaider pour des augmentations ciblées des mécanismes de financement pour l'intégration des réfugiés en Europe et le renforcement des mesures exposées dans le plan d'action de la Commission européenne sur l'intégration des ressortissants de pays tiers¹⁰. En Europe de l'Est et dans les Balkans occidentaux, le HCR a continué à plaider auprès des gouvernements pour un renforcement des perspectives offertes et un soutien à l'intégration locale. L'Organisation a aussi demandé aux pays de réinstallation d'accepter davantage de réfugiés accueillis dans des pays d'Europe de l'Est.

Concernant les personnes déplacées dans l'Europe du Sud-Est par les conflits dans l'ex-Yougoslavie au cours des années 1990, le HCR a soutenu les gouvernements de la sous-région qui ont assumé la responsabilité de l'apport de solutions durables aux personnes qui en avaient toujours besoin. L'appui des gouvernements est en particulier

⁷ Disponible [en anglais] à <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53109>.

⁸ Disponible [en anglais] à <http://www.refworld.org/pdfid/585cde7a4.pdf>.

⁹ Données disponibles [en anglais] à https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20161208/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

¹⁰ Disponible [en anglais] à https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf.

nécessaire pour les groupes vulnérables, y compris les Roms. Le HCR continuera à dispenser une orientation juridique à toutes les personnes qui ont besoin de solutions ou sont exposées à l'apatridie.

In Ukraine, le Ministère des territoires temporairement occupés et des déplacés internes a été instauré en avril 2016 pour faire face aux conséquences du conflit, fournir une protection à la population touchée et assurer une coopération sur les questions humanitaires et de renforcement de la paix. Le HCR a signé une lettre d'accord avec le Ministère en octobre 2016 et attend avec impatience de collaborer étroitement avec lui afin d'accroître la liberté de circulation, d'harmoniser les cadres législatifs, de faciliter le dialogue avec les déplacés internes et la société civile, et de renforcer la gestion des informations.

Dans le Sud du Caucase, le HCR a poursuivi son partenariat avec les gouvernements concernés afin de protéger les droits des déplacés internes, y compris le droit de retourner dans son lieu d'origine dans la sécurité et la dignité. Le HCR a également plaidé pour l'adoption de mesures destinées à accroître la liberté de circulation des déplacés internes et à améliorer leurs conditions de vie dans les situations de déplacement, et à renforcer l'intégration locale. L'Organisation s'est félicitée des efforts mis en œuvre par les Gouvernements de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie pour aider les déplacés internes en leur proposant un logement durable et renforcer leur intégration sociale.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Le HCR a soutenu la plate-forme sur l'apatridie mise en place dans l'Union européenne par le Réseau européen des migrations, en aidant à rédiger un rapport sur les approches de l'apatridie adoptées par les États membres et en organisant conjointement une conférence sur la question. Ces actions se sont appuyées sur les conclusions sur l'apatridie adoptées par le Conseil de l'Union européenne en 2015.

En 2016, le HCR, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OCDE) et le Bureau du Haut Commissaire de l'OCDE pour les minorités nationales ont rédigé en commun un manuel intitulé « *Handbook on statelessness in the OSCE area: international standards and good practices* ». Cet outil pratique expose les mesures concrètes pouvant être adoptées pour lutter contre l'apatridie par les 57 États participant à l'OCDE.

La Norvège a fait des avancées importantes dans la prévention de l'apatridie à la naissance grâce à une instruction permettant aux enfants nés apatrides dans le pays de demander et d'obtenir la citoyenneté norvégienne. Le Luxembourg et les Pays-Bas ont également introduit des projets de loi visant à renforcer les garanties contre l'apatridie pour les enfants nés dans ces pays. Le HCR et ses partenaires ont continué à fournir une assistance aux personnes ayant besoin d'être enregistrées sur les registres de l'état civil et de se voir délivrer des documents dans l'Europe du Sud-Est. En Serbie, le nombre de personnes dépourvues de documents d'identité parmi les communautés roms, ashkalies ou égyptiennes a chuté de 6,8 % à 3,9 % ces quatre dernières années. Les consultations se sont poursuivies avec la Lettonie concernant la situation de la population non-citoyenne, tandis qu'au Bélarus, les personnes apatrides ont de plus en plus obtenu des documents et pu jouir des droits socio-économiques sur un pied d'égalité avec les citoyens, et le nombre global des apatrides a diminué grâce aux naturalisations.

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

En 2016, le HCR a continué à renforcer ses partenariats avec de multiples parties prenantes, dont des gouvernements, des institutions régionales – comme l'OCDE, le Conseil de l'Europe et le Centre international pour le développement des politiques migratoires – des organismes des Nations Unies, la société civile et des ONG. Le HCR a continué à plaider

pour une réponse coordonnée et globale visant à lutter contre les lacunes des systèmes d'asile, basée sur la solidarité et le partage des responsabilités entre les États. Le HCR a élaboré des outils pour fournir des informations sur la situation en Europe et la réponse à apporter. Le plan régional de réponse pour les réfugiés et les migrants en Europe a constitué une plate-forme précieuse pour coordonner les actions communes de plaidoyer avec les partenaires et mobiliser des ressources en vue d'actions interorganisations.

En Ukraine, le HCR a continué à travailler au sein du cadre interorganisations pour les déplacés internes, dirigeant les groupes sectoriels de la protection et des abris. Le HCR a noué des partenariats étroits avec l'OCDE, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et plusieurs ONG nationales et internationales à la fois dans les zones contrôlées et non contrôlées par le Gouvernement.

C. Information financière

Le budget pour l'Europe approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire lors de sa soixante-septième session en octobre 2016 s'est élevé à 891,7 millions de dollars E.-U. pour 2017. Fin janvier 2017, le budget pour la région s'établissait à 829 millions de dollars E.-U., soit une diminution, reflet des besoins révisés en Turquie concernant la situation en Syrie et la réallocation correspondante des opérations dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Trente-six pour cent du budget pour l'Europe ont été alloués à la crise en Europe et inclus dans le Plan régional pour les réfugiés et les migrants en Europe, tandis que 37 % ont été attribués aux réfugiés syriens et 4 % à l'Ukraine. Concernant les sous-régions, 52 % du budget global ont été affectés aux opérations en Europe de l'Est, 7 % à l'Europe du Sud-Est et 41 % à l'Europe du Nord, centrale et du Sud et de l'Ouest.

En 2016, les contributions pour l'Europe se sont élevées à 424 millions de dollars E.-U., soit 48 % de l'ensemble des besoins pour 2016, d'un montant de 878 millions de dollars E.-U. Au 31 janvier 2017, des contributions d'un montant total de 98 millions de dollars E.-U. (12 %) avaient été enregistrées par rapport aux besoins financiers de 2017 pour la région.