



Un jeune Afghan fabrique des centaines de masques pour protéger un village français du COVID-19, 17 juin 2020 © UNHCR/ Kate-Thompson-Gorry

RECOMMANDATIONS DU HCR POUR LES PRÉSIDENTENCES FRANÇAISE ET TCHÈQUE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (UE)

Janvier – Décembre 2022

RÉSUMÉ

Un an après la publication du Pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne, et cinq ans après la première série de propositions de la Commission visant à réformer le régime d'asile européen commun (RAEC), l'accord est toujours en discussion. Bien qu'il y ait eu quelques progrès, notamment la mise en place de nouveaux instruments financiers et un renforcement des Agences de l'UE, les États membres du Conseil de l'UE poursuivent les négociations sur des questions essentielles relatives à la solidarité et aux procédures à la frontière et doivent encore se mettre d'accord sur un mandat de négociation avec le Parlement européen.

En cette période importante, la France, puis la République tchèque, occuperont la Présidence du Conseil de l'UE en 2022 et bénéficieront d'un pouvoir de décision important sur l'ordre du jour afin de faire avancer le Pacte. Le HCR appelle les Présidences du Conseil à trouver d'urgence une approche commune et durable au sein de l'UE afin de protéger les personnes contraintes de fuir, et s'engager à maintenir et accroître la solidarité internationale avec les réfugiés et ceux qui les accueillent.

Les événements de l'été dernier, notamment la situation aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, ont mis en évidence l'urgence pour l'UE de trouver un véritable cadre commun, bien géré et prévisible pour l'asile et la migration, conformément au droit international. L'instrumentalisation des réfugiés et des migrants par les États pour des raisons géopolitiques est regrettable et doit cesser¹. En outre, le HCR est préoccupé par les « murs législatifs » érigés dans le but de restreindre l'accès au territoire et à l'asile.

Les courants politiques favorables à une restriction de l'accès à l'asile au sein de l'UE sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives ailleurs, notamment dans les principaux pays d'accueil des réfugiés, qui disposent de moins de ressources et

sont bien plus touchés par les mouvements de réfugiés que l'UE. Si les États ont un intérêt légitime à gérer leurs frontières, cela ne les dispense pas de leurs obligations en matière d'asile, notamment de leur responsabilité d'admettre les demandeurs d'asile sur leur territoire et d'évaluer leurs besoins de protection internationale.

Les recommandations du HCR pour la Présidence de 2022 mettent l'accent sur deux opportunités majeures pour l'UE et les Présidences de montrer leur leadership pour mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde :

1. Négocier une réforme durable de l'asile sur la base du Pacte dans son ensemble ou sur certains de ses éléments ;
2. Apporter un soutien accru aux pays et régions où vivent la plupart des personnes déplacées de force et traiter les causes profondes des déplacements forcés et de la migration irrégulière.

Ce rapport identifie les principales priorités et recommandations pour les prochaines Présidences du Conseil de l'UE, à un moment où une réforme durable est grandement nécessaire.

La première Section de ce document souligne les composantes essentielles d'un système d'asile fonctionnel au sein l'UE, sur lesquelles le HCR recommande aux Présidences de se concentrer, notamment :

- I. Garantir l'accès au territoire et à des procédures d'asile équitables et rapides ;
- II. Remédier aux violations des droits de l'homme aux frontières ;
- III. Renforcer le monitoring et la planification d'urgence ;
- IV. Assurer des conditions d'accueil adéquates et développer des alternatives à la détention ;
- V. Renforcer la solidarité intra-UE et le partage des responsabilités ;

¹ HCR et OIM, « Le HCR et l'OIM appellent à une résolution immédiate de la situation à la frontière entre la Pologne et le Bélarus », Communiqué de presse, 9 novembre 2021, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2021/11/618a7a12a/hcr-loim-appellent-resolution-immEDIATE-situation-frontiere-pologne-belarus.html>

- VI.** Garantir le retour rapide des demandeurs d'asile dont la demande d'asile a été rejetée, à l'issue d'une procédure régulière ;
- VII.** Promouvoir l'intégration et l'inclusion effectives des personnes qui se voient accorder l'asile ;
- VIII.** Développer l'accès à la réinstallation et aux voies légales complémentaires ;
- IX.** Garantir l'accès à la réunification familiale.

Bien que ces neuf composantes soient cruciales pour la construction de systèmes d'asile solides et durables, le HCR relève trois domaines prioritaires à prendre en considération par les Présidences :

Garantir l'accès au territoire et remédier aux violations des droits de l'homme aux frontières :

Il est essentiel de maintenir l'accès au territoire et aux procédures à l'arrivée sur le territoire de l'UE et dans le monde, à une époque où le nombre de personnes déplacées dans le monde n'a jamais été aussi élevé et où les besoins humanitaires ne cessent d'augmenter. Environ 85% des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays à revenus faibles ou intermédiaires, alors que le nombre d'arrivées en Europe reste raisonnable. Le HCR reste gravement préoccupé par les renvois systématiques et de plus en plus violents aux frontières extérieures de l'UE. Les nombreuses violations de droits de l'homme qu'ils induisent sont incontestablement contraires au droit européen et international. Les États membres doivent mettre fin à ces pratiques et des enquêtes doivent être menées sur la base des informations crédibles disponibles. À cette fin, les Présidences sont encouragées à travailler avec les États membres pour mettre en œuvre sans délai des mécanismes nationaux de contrôle indépendants.

Développer des procédures d'asile équitables et rapides dans l'UE :

Il est essentiel de continuer à développer des systèmes d'asile fonctionnels pour déterminer rapidement et équitablement si un demandeur d'asile a besoin d'une protection internationale. Des procédures équitables et efficaces peuvent y contribuer, tout en renforçant la confiance dans le système d'asile et en réduisant les situations d'incertitude prolongée. L'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA) sera à même d'apporter son soutien à cet égard, et il est conseillé aux

États membres de recourir aussi souvent que possible aux mécanismes de soutien que la nouvelle Agence peut offrir à cette fin.

Renforcer la solidarité intra-UE et le partage des responsabilités :

Des procédures d'asile équitables et rapides doivent s'accompagner de mesures de solidarité fonctionnelles. Le juste équilibre entre la responsabilité des États membres dans le traitement des demandes doit être accompagné par des mesures de solidarité adéquates. Les bonnes pratiques et les connaissances opérationnelles développées par des mécanismes ad hoc, tels que la déclaration de La Valette de 2019, pourraient servir de base à une solidarité plus efficace et prévisible. La deuxième Section des Recommandations souligne les domaines auxquels la présidence doit donner la priorité dans le cadre de l'action extérieure de l'UE dans les pays tiers, en particulier dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires qui accueillent 85% des réfugiés dans le monde et Vénézuéliens déplacés à l'étranger, ainsi que la plupart des déplacés internes dans le monde. Les Recommandations définissent des domaines concrets d'intervention de l'UE dans les situations de déplacement de réfugiés et de migrants. Il s'agit notamment de recommandations sur la manière dont l'UE peut mettre à disposition des agences humanitaires un financement de l'aide humanitaire plus souple et plus prévisible, ainsi que sur la manière dont un financement ciblé de l'aide humanitaire et de la coopération au développement vers les pays accueillant de nombreux réfugiés et déplacés internes peut améliorer l'accès à la protection et aux solutions.

INTRODUCTION

À la mi-2021, 84 millions de personnes avaient été contraintes de fuir leur foyer et étaient soit déplacées internes, soit réfugiées². Il s'agit d'une forte augmentation par rapport aux 82,4 millions enregistrés à la fin de l'année 2020. 85% des réfugiés à l'échelle mondiale vivent dans des pays à revenus faibles ou intermédiaires, et les pays les moins avancés accueillent près d'un tiers de l'ensemble des réfugiés et des Vénézuéliens déplacés dans le monde³. Les principaux pays d'accueil des réfugiés se sont exprimés lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2019 et ont promis de meilleures politiques, visant à garantir aux réfugiés davantage de droits et de possibilités d'autonomie dans leur pays d'asile⁴. Ces pays ont besoin d'aide pour maintenir et améliorer la protection et les perspectives de solutions⁵.

En 2021, le HCR a travaillé en étroite collaboration avec les Présidences portugaise et slovène du Conseil de l'UE pour promouvoir les droits des personnes déracinées au sein de l'UE et dans le monde⁶. Des progrès ont été réalisés en 2021 sur plusieurs éléments importants, notamment la directive sur la Carte bleue européenne concernant l'entrée et le séjour des travailleurs hautement qualifiés, et sur l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA). Le 1er décembre, la Commission européenne a publié une proposition sur l'article 78(3) du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)⁷. La proposition rappelle explicitement le devoir des Etats membres de respecter le principe de non-refoulement et de garantir le droit d'asile. Le HCR rappelle que toute mesure mise en œuvre dans le cadre de cette pro-

cédure d'urgence devra respecter les normes internationales pertinentes, et que les Etats membres sont censés respecter pleinement le droit de demander l'asile et aligner leur législation et leurs pratiques sur le droit européen. Cela inclut l'accès effectif à des procédures d'asile de qualité, des conditions d'accueil appropriées, la détention uniquement dans des circonstances très limitées et jamais pour les enfants, et l'accès au HCR, aux ONG et à l'assistance juridique. L'aide humanitaire est primordiale pour éviter les pertes de vies humaines, ce qui nécessite un accès permanent des Nations Unies et de leurs partenaires aux zones concernées de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE.

Le Pacte propose un cadre permettant aux Etats membres de traiter les questions d'asile et de migration. Le HCR craint que l'absence de consensus sur un cadre commun n'encourage des propositions préjudiciables visant à externaliser ou à délocaliser les obligations en matière d'asile à d'autres pays. De tels efforts iraient à l'encontre de l'esprit du Pacte mondial sur les réfugiés⁸. Les expressions de solidarité envers les pays d'accueil des réfugiés ne sauraient exonérer les Etats membres de leur responsabilité de préserver l'accès au territoire et à l'asile, conformément à leurs obligations juridiques internationales. Par exemple, les propositions du Royaume-Uni visant à remanier son système d'asile risquent de contrevenir aux engagements juridiques internationaux, de saper la coopération mondiale en matière de protection des réfugiés et d'avoir des effets néfastes sur les

2 UNHCR, "Mid-Year Trends 2021", disponible sur : <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/midyear-trends-2021.html>

3 UNHCR, "Global Trends: Forced Displacement in 2020", disponible sur: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>

4 Forum Mondial sur les réfugiés, 2019 : <https://www.unhcr.org/fr/2019-forum-mondial-sur-les-refugies.html>

5 Proposition de la Commission européenne sur le Pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, disponible sur : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_fr

6 Le Pacte Mondial sur les réfugiés, 2018 : <https://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>

7 Commission européenne, « Proposition de décision du conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne », 1er décembre 2021, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1638547296962&uri=COM%3A2021%3A752%3AFIN>

8 Le Pacte Mondial sur les réfugiés, 2018 : <https://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>

Communication de la Commission européenne, « Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie », avril 2016, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0234> ; Conclusions du Conseil relatives à l'approche de l'UE à l'égard des déplacements forcés et du développement, mai 2016, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>

demandeurs d'asile entrés sur le territoire de manière irrégulière. Ce projet menace de créer un système d'asile discriminatoire à deux niveaux, et va à l'encontre de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la coopération mondiale de longue date sur les questions relatives aux réfugiés.

Au travers de ses politiques et de son financement de la réponse aux déplacements forcés, l'UE a fait preuve de leadership dans la mise en œuvre des objectifs du Forum mondial sur les réfugiés. Le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 offre l'opportunité d'étendre ce leadership, notamment par le financement d'organisations humanitaires et des pays/communautés d'accueil ; l'inclusion des réfugiés et des déplacés internes dans les cadres stratégiques de l'UE ; et par le dialogue politique avec les pays d'accueil et les autorités locales pour inclure les réfugiés et déplacés internes dans les programmes de développement nationaux et locaux.

1 NÉGOCIER UNE RÉFORME DURABLE DE L'ASILE SUR LA BASE DU PACTE

Alors que les discussions autour du Pacte sur la migration et l'asile se poursuivent au sein du Conseil de l'UE, le HCR rappelle aux Présidences toute l'importance de développer des systèmes d'asile durables sur le territoire de l'UE afin de soutenir le traitement juste et efficace des demandes d'asile, et d'assurer la sécurité de ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

Etant donné l'exemple positif de la Déclaration de La Valette de 2019, où la France a joué un rôle important, les Présidences sont encouragées à faciliter la mise en place d'un mécanisme prévisible de recherche et de sauvetage (SAR) et de débarquement. Le HCR reste disposé à soutenir les Présidences pour rendre opérationnel un tel système en utilisant les données disponibles et l'expérience opérationnelle acquise.

Les Présidences sont encouragées à adopter une approche factuelle, cohérente et pragmatique pour faire avancer les discussions sur le Pacte et à placer ce dernier au centre de leur travail. Les récents exercices de simulation peuvent constituer une bonne base pour des discussions opérationnelles sur la réforme de l'asile. Des exercices similaires pourraient être explorés et le HCR est disponible pour apporter son soutien, en collaboration avec la Commission européenne et les États membres, conformément aux documents « Mieux protéger les réfugiés⁹ », « Recommendations for the Pact »¹⁰, « Fair and Fast »¹¹ et, plus récemment, « Practical Considerations for Fair and Fast Border Procedures and Solidarity in the EU »¹². Au sein de l'UE, il est conseillé aux Présidences d'œuvrer pour :

- I. Garantir l'accès au territoire et à des procédures d'asile équitables et rapides ;
- II. Remédier aux violations des droits de l'homme aux frontières ;
- III. Renforcer le monitoring et la planification d'urgence ;
- IV. Assurer des conditions d'accueil adéquates et développer des alternatives à la détention ;
- V. Renforcer la solidarité intra-UE et le partage des responsabilités ;
- VI. Garantir le retour rapide des demandeurs d'asile dont la demande d'asile a été rejetée, à l'issue d'une procédure régulière ;
- VII. Promouvoir l'intégration et l'inclusion effectives des personnes qui se voient accorder l'asile ;
- VIII. Développer l'accès à la réinstallation et aux voies légales complémentaires ;
- IX. Garantir l'accès à la réunification familiale.

I. GARANTIR L'ACCÈS AU TERRITOIRE ET À DES PROCÉDURES D'ASILE ÉQUITABLES ET RAPIDES

Les Présidences devraient continuer à favoriser l'accès au territoire pour les personnes souhaitant demander l'asile, y compris celles arrivant de manière irrégulière dans l'UE, conformément au droit d'asile et au principe de non-refoulement.

Les obligations juridiques des États restent inchangées malgré la fiction juridique de non-entrée proposée et les États membres sont tenus, en vertu du droit international, d'autoriser l'admission pour examiner la demande. Une aide financière et des voies sûres et légales, y compris la réinstallation, devraient compléter, et non remplacer, l'accès au territoire et aux procédures pour les personnes

9 HCR, « 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 accrue », décembre 2016, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>

10 UNHCR, "UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum", janvier 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

11 UNHCR, "Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union", 25 juillet 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

12 UNHCR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union", 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

demandant l'asile dans les pays européens. Ni la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ni le droit européen des réfugiés ne fournissent de base juridique pour la suspension de la réception des demandes d'asile¹³.

Le HCR se félicite de l'accord conclu entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen sur le Règlement relatif à l'AUEA. Le mandat de la nouvelle Agence est de fournir de façon harmonisée un soutien opérationnel aux États membres grâce aux nouvelles procédures proposées dans le Pacte, pour parvenir à une meilleure cohérence dans la mise en œuvre des standards européens.

Les procédures de filtrage et la fiction juridique de non-entrée

Le HCR a toujours plaidé en faveur d'une procédure rationalisée à l'arrivée sur le territoire¹⁴, comprenant la détection, cruciale, des vulnérabilités, et l'identification des besoins spécifiques. A cet égard, le HCR se félicite des propositions de la Commission qui doivent être mises en œuvre conformément aux garanties juridiques et dans le plein respect du droit de demander l'asile¹⁵. Le HCR est cependant préoccupé par la « fiction juridique de pré-entrée » dans les propositions du Pacte introduisant un filtrage et des procédures aux frontières, qui écartent potentiellement des garanties essentielles consacrées par le droit international des droits de l'homme et le droit des réfugiés.

En particulier, si les conditions d'accueil et la détention éventuelle des personnes sont régies par le droit national et que les obligations en matière d'enregistrement prévues par la législation euro-

péenne ne s'appliquent qu'une fois le filtrage terminé, le HCR craint que cela n'entraîne des retards importants dans les procédures d'enregistrement, de mauvaises conditions d'accueil et une détention prolongée.

Le HCR rappelle aux Présidences, en particulier dans le cadre de la proposition de Règlement « Filtrage (Screening) », que les demandeurs d'asile ne doivent pas être pénalisés pour leur arrivée irrégulière et que les documents de voyage ou d'identité ne doivent pas être une condition préalable à l'entrée sur le territoire¹⁶.

Le droit de demander l'asile ne devrait pas dépendre du mode d'arrivée sur le territoire de l'État. Dès lors que la Charte de l'UE s'applique chaque fois que les États mettent en œuvre le droit de l'UE, y compris les propositions du Pacte¹⁷, tous les droits qui y sont garantis doivent être respectés au cours des procédures de filtrage et des procédures aux frontières¹⁸. Il est important de noter que la protection au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁹ ne dépend pas du fait que le demandeur ait été officiellement admis sur le territoire²⁰, et les États doivent se conformer aux garanties pertinentes dans les zones frontalières ou de transit, même lorsqu'elles pourraient être qualifiées de « zones internationales »²¹.

Des procédures équitables et rapides

Des procédures au fond équitables et rapides au sein de l'UE restent la pierre angulaire d'une réforme durable de l'asile. Les Présidences devraient veiller à ce que des garanties procédurales complètes soient mises en place dans les procédures

13 HCR, « Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE », 2 mars 2020, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/3/5e5d2b45a/declaration-hcr-situation-frontiere-turquie-lue.html>

14 UNHCR, "UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum", janvier 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

15 Le HCR rappelle que les États membres doivent continuer à respecter la primauté du droit européen et les obligations juridiques internationales. Concept juridique de fiction de non-entrée, les États demeurent liés par leurs obligations au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention de 1951.

16 UNHCR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union", 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p.1.

17 Charte des droits fondamentaux de l'UE, Article 51.

18 Il s'agit notamment des droits à la dignité, à la liberté et à un recours effectif ainsi que de l'interdiction des mauvais traitements et des expulsions collectives.

19 La CEDH s'applique dans le cadre des procédures de filtrage et des procédures aux frontières dans la mesure où l'État exerce sa compétence juridictionnelle.

20 N.D. et N.T. c. Espagne [GC], nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020, para. 184.

21 Amuur c. France, no. 19776/92, 25 juin 1996, para. 52.

d'asile, y compris dans le cadre des évaluations accélérées lors des procédures d'asile aux frontières pour les demandes manifestement infondées, qui devraient être traitées sur la base d'une évaluation au fond. Les Présidences devraient également envisager des procédures au fond simplifiées et prioritaires pour les demandes manifestement fondées, afin d'accroître l'efficacité de la procédure pour les personnes susceptibles d'avoir des besoins de protection internationale et de réduire les situations incertaines (« limbo »)²². Ceci est préférable à l'utilisation de procédures d'admissibilité pour déterminer rapidement si le demandeur a le droit de rester au sein de l'UE ou s'il est tenu au retour²³.

Le HCR considère que l'utilisation de procédures d'admissibilité fondées sur le concept de pays tiers sûr compromet les efforts déployés pour répartir les responsabilités, en les transférant vers des pays extérieurs à l'UE ayant des capacités plus limitées, ce qui risque de peser sur les systèmes d'asile émergents dans ces pays. Cela a pour effet de « paralyser » le développement de l'espace de protection dans les pays tiers. En outre, les systèmes de protection ne doivent pas seulement être disponibles en vertu de la loi, ils doivent également être efficaces dans la pratique.

La question de savoir s'il existe des normes de traitement conformes à la Convention de 1951, à son Protocole de 1967 et au droit international des droits de l'homme ne peut être résolue sans examiner les obligations juridiques internationales de l'État concerné, son droit interne et sa pratique réelle liée à leur mise en œuvre²⁴. Une garantie théorique de non-refoulement et d'autres mesures essentielles de sauvegarde des droits de l'homme, sans être effective dans la pratique, n'est pas adéquate²⁵.

Dès lors que la proposition de la Commission introduit pour trois États membres des dérogations à certains aspects du régime d'asile européen commun (RAEC) dans des situations de crise et de force majeure, il est rappelé aux Présidences que, comme indiqué dans la proposition, il ne peut y avoir de dérogations au droit d'asile et à la protection contre le refoulement, même en cas d'urgence. Les expériences récentes de la situation liée à la COVID-19 et d'autres situations d'urgence à grande échelle ont montré que les besoins de flexibilité et d'adaptation en temps de crise ne sont pas incompatibles avec le maintien d'un enregistrement de base afin de garantir l'accès aux services essentiels et à l'assistance²⁶.

En ce qui concerne la réforme prochaine du Code frontières Schengen, les Présidences sont encouragées à orienter les discussions sur la réforme de Schengen et les liens avec la gestion des frontières extérieures conformément aux obligations internationales en matière de protection. Les sy-

Recommandations clés :

- Lors des réunions du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA) et du Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI), encourager les États membres à assurer un accès durable au territoire et à la procédure d'asile. Plaider pour la suppression de la fiction juridique de non-entrée dans le règlement « Filtrage (Screening) » et dans le règlement révisé sur les procédures d'asile.
- Veiller à ce que les États mettent en œuvre les garanties procédurales

22 UNHCR, "Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union", 25 juillet 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> ; UNHCR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union", 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

23 UNHCR, "Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union", 25 juillet 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> ; UNHCR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union", 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

24 UNHCR, "Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries", avril 2018, para. 10, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>

25 UNHCR, "UNHCR Comments on the Law on 'International Protection and other Provisions' (Greece)", février 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5ee3590e4.html>

26 UNHCR, "Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic", 9 avril 2020, disponible sur : <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>

essentielles, telles que le droit à un recours effectif, la délivrance d'informations, la détection précoce des vulnérabilités et l'interdiction du refoulement, et à ce que celles-ci soient maintenues à la fois dans le règlement « Filtrage (Screening) » et dans le règlement sur les procédures d'asile; et soutenir, dans la mesure du possible, une harmonisation des garanties au niveau du droit de l'Union européenne afin d'éviter des disparités au niveau national.

- Encourager les synergies annoncées entre les institutions nationales des droits de l'homme et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) dans le cadre de la révision annoncée du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen (SCHEVAL), répondant aux préoccupations relatives aux limites du mécanisme actuel en matière de détection de types spécifiques de violations des droits de l'homme.

nergies entre les institutions nationales des droits de l'homme et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) dans le cadre de la révision du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen (SCHEVAL) sont les bienvenues.

II. REMÉDIER AUX VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME AUX FRONTIÈRES

Le HCR reste préoccupé par les renvois systématiques aux frontières extérieures de l'UE. De telles pratiques doivent cesser. Les informations crédibles doivent faire l'objet d'enquêtes et l'accès au territoire et aux procédures d'asile doit être préservé, y compris en période de pandémie comme cela a été le cas dans de nombreux pays en Europe. Le HCR soutient la mise en place de mécanismes nationaux de contrôle indépendants (INMM) dans

tous les Etats membres, comme proposé dans le Pacte. Les conditions préalables à l'indépendance et à l'efficacité de ces mécanismes ont été définies en consultation avec les organes et mécanismes conventionnels internationaux et européens, sous l'égide du HCR et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme²⁷. En outre, les progrès réalisés dans l'exécution du mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (EBCG 2.0) en matière de recrutement d'observateurs des droits fondamentaux sont bienvenus, et le HCR encourage les Présidences à contribuer à la finalisation de ce processus. Le suivi des violations des droits de l'homme signalées et l'adoption de mesures correctives sont encouragés afin d'éviter qu'elles ne se reproduisent. Le HCR se félicite également du renforcement du rôle de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex (ODF) et de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) pour fournir des orientations supplémentaires sur la conduite des contrôles aux frontières et la sur-

Recommandations clés :

- Lors des réunions du CSIFA et du JAI, encourager les Etats membres à mettre fin aux pratiques de renvois et aux violations des droits aux frontières.
- Soutenir activement la conception et surveiller la mise en œuvre des mécanismes nationaux de contrôle indépendants (INMM), tel que proposé dans le règlement « Filtrage (Screening) », afin de veiller à ce que les garanties de transparence et d'indépendance soient intégrées dans le texte de négociation.
- Veiller à ce que la clause « sunrise » du Règlement relatif à l'Agence de l'UE pour l'asile soit dûment mise en œuvre pour que l'Agence puisse contrôler efficacement la mise en œuvre du régime d'asile européen commun

²⁷ Bureau régional pour l'Europe du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et HCR, "Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum", 23 février 2021, disponible sur : <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2596&LangID=E>

(RAEC).

- Promouvoir et soutenir la consolidation des mécanismes de contrôle des droits de l'homme dans le cadre des opérations de gestion des frontières, y compris avec la participation de Frontex, et aider Frontex à faire avancer sa réforme interne et la mise en œuvre des responsabilités qui lui incombent en vertu du règlement 2019/1896, notamment en ce qui concerne la due diligence et le contrôle des droits de l'homme, en s'appuyant sur les séries de recommandations de l'UE et d'autres organes consultatifs indépendants. Les mécanismes doivent être en mesure d'assurer un suivi aux frontières et dans les lieux où se produisent les renvois aux frontières.

veillance des frontières, en particulier en mer.

III. RENFORCER LE MONITORING ET LA PLANIFICATION D'URGENCE

Outre les mécanismes de contrôle visant à prévenir les violations des droits de l'homme à la frontière, le HCR encourage un monitoring et une planification d'urgence efficaces pour garantir que l'UE soit prête en cas d'augmentation des arrivées, en tirant les leçons des années 2015/2016, et afin d'aider les Etats membres à s'acquitter de leurs obligations européennes et internationales. Une alerte précoce et des évaluations des besoins coordonnées sont nécessaires pour mettre en place des mécanismes pouvant être activés en cas d'augmentation de l'afflux et garantir l'accès aux procédures d'enregistrement, d'accueil et d'asile²⁸. À cet égard, les Présidences sont encouragées à finaliser rapidement l'adoption et l'opérationnalisation de l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA), qui traiterait de questions telles que l'harmonisation de la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC) et permettrait de mettre davantage l'accent sur la plani-

Recommandations clés :

- Encourager les Etats membres à s'engager avec l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA) sur une planification d'urgence efficace. Le HCR est prêt à apporter son aide dans ce processus.

fication d'urgence.

IV. ASSURER DES CONDITIONS D'ACCUEIL ADÉQUATES ET DÉVELOPPER DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

Les Présidences devraient souligner l'importance d'une capacité d'accueil suffisante et de conditions d'accueil sûres et dignes tout au long de la procédure. En outre, dans le contexte des procédures à la frontière, les États membres devraient veiller à ce que des capacités et des ressources humaines suffisantes soient disponibles pour satisfaire aux obligations découlant de la législation européenne en vigueur, notamment en fournissant des informations adéquates en temps utile, en veillant à ce que les personnes soient entendues lors d'un entretien individuel et en fournissant une assistance juridique, un service de traduction et une représentation gratuites. La rapidité et l'équité des procédures s'en trouveraient accrues, permettant un traitement plus rapide de la demande d'asile.

Par ailleurs, les alternatives à la détention sont préférables et possibles. Du point de vue du HCR, la détention des demandeurs d'asile ne devrait pas être utilisée par défaut ou être obligatoire pour tous les arrivants, mais devrait plutôt rester l'exception. Des périodes minimales de détention sont admissibles au début de la procédure d'asile. Lorsque la détention est appliquée à des fins légitimes, elle doit être prévue par la loi, fondée sur une décision individuelle, strictement nécessaire et proportionnée, limitée dans le temps et régulièrement réexaminée. La détention ne devrait jamais s'appliquer aux enfants.

28 Pour plus de détails, voir UNHCR, "UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum", janvier 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

Les alternatives à la détention, telles que les restrictions temporaires de mouvement, sont généralement préférables et possibles dans les procédures aux frontières, conformément à la pratique actuelle dans plusieurs États membres de l'UE+²⁹. Les enfants ne devraient pas être détenus à des fins liées à l'immigration, et des dispositifs de prise en charge accessibles et appropriés doivent être mis en place pour garantir un accueil adéquat des enfants et de leurs familles³⁰.

Recommandations clés :

- Appeler les États membres à assurer l'accès à des conditions d'accueil adéquates, en particulier pour les demandeurs d'asile arrivant par les frontières extérieures de l'UE et utiliser les fonds disponibles de l'UE et le soutien de l'Agence de l'UE à cette fin.
- Préconiser l'utilisation de la détention uniquement en dernier recours, de manière proportionnée et pour un motif légitime. Plaider pour que les enfants ne soient pas détenus à des fins liées à l'immigration.
- Promouvoir la priorité aux alternatives à la détention pour tous les demandeurs d'asile, en particulier ceux qui ont des besoins spécifiques, et garantir des dispositifs de prise en charge accessibles et appropriés pour les enfants et leurs familles.
- Explorer l'utilisation des alternatives à la détention lors des réunions de travail au sein du Conseil de l'UE.

V. RENFORCER LA SOLIDARITÉ INTRA-UE ET LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Un système équitable, transparent et proportionnel de partage des responsabilités est nécessaire et les Présidences devraient donc continuer à élaborer des mesures de solidarité prévisibles au sein de l'UE. Les bonnes pratiques et les connaissances opérationnelles développées à travers les mécanismes ad hoc, tels que la déclaration de La Valette de 2019, pourraient servir de base à une solidarité plus efficace et prévisible. La France, en tant que chef de file dans la promotion de ces mécanismes de solidarité au sein de l'UE, devrait utiliser sa Présidence pour encourager les autres États membres à y participer. À titre d'exemple, depuis avril 2020, 4 638 demandeurs d'asile ont été relocalisés depuis la Grèce, dont 1 176 mineurs non accompagnés³¹. Au-delà des mécanismes ad hoc, une relocalisation prévisible pour les cas manifestement fondés et les cas complexes contribuerait au bon fonctionnement du régime d'asile européen commun (RAEC). Les principes directeurs lors des discussions sur la relocalisation devraient inclure l'unité de la famille, quelle que soit la nature de la demande, les liens effectifs avec un État membre et l'intérêt supérieur de l'enfant pour les enfants non accompagnés. Par ailleurs, la dimension interne de la solidarité, telle que la relocalisation intra-EU, ne devrait pas être reléguée au second plan par rapport aux mesures de soutien réservées aux pays hors de l'UE.

Il est urgent de mettre en place des dispositifs prévisibles en matière de recherche et de sauvetage (SAR) et de débarquement, qui trancheraient avec les approches et réponses au cas par cas. Le HCR appelle les Présidences à faciliter leur adoption rapide et à encourager les États membres à accroître leurs capacités et activités de recherche et de sauvetage, notamment avec le soutien de Frontex.

29 UNHCR, "Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union", 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>. Les ressources comprennent un cours en ligne du HCR et du Programme européen de formation aux droits de l'Homme pour les professionnels du droit (HELP) sur les alternatives à la détention dans le contexte des migrations, dans le but de soutenir les professionnels du droit et les autres professionnels travaillant dans le domaine de la migration. La formation est inspirée de l'analyse et du [guide pratique](#) du CDDH du Conseil de l'Europe concernant les alternatives à la détention dans le contexte des migrations. Accès au cours : <http://help.elearning.ext.coe.int/login/index.php> ; Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Guide pratique concernant les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en termes de résultats, disponible sur : <https://rm.coe.int/guide-pratique-concernant-les-alternatives-a-la-retention-dans-le-cont/16809687b2>

30 UNHCR, "UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context", janvier 2017, disponible sur : <https://www.refworld.org/pdfid/5885c2434.pdf#:~:text=In%20this%20context%2C%20UNHCR's%20position,never%20in%20their%20best%20interests.&text=non%2Ddetention%20of%20children%20for%20immigration%20related%20purposes>

31 Chiffres au 21 décembre 2021. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/90360>

En outre, l'UE devrait mettre en place une opération de recherche et de sauvetage (SAR) financée et gérée par l'UE, y compris des moyens navals. Les activités de recherche et de sauvetage (SAR) devraient être conformes à la position du HCR de non-retour vers la Libye³² et le débarquement devrait être effectué dans un port sûr.

Conformément au nouveau plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants³³, l'UE devrait travailler au démantèlement des réseaux de passeurs, tout en assurant la protection des migrants et des réfugiés, notamment en garantissant le droit de demander l'asile pour les personnes en besoin de protection internationale, en identifiant et en orientant les personnes vulnérables ; en évitant la séparation des familles durant le parcours migratoire et en développant des mécanismes de recherche des personnes disparues. Les États membres devraient s'attaquer au trafic de migrants tout en évitant les risques de criminalisation des personnes qui apportent une aide humanitaire à ceux qui en

Recommandations clés :

- Donner la priorité à l'unité de la famille dans le cadre du mécanisme de solidarité intra-UE et du règlement Dublin, ou du mécanisme qui le remplacera, afin de contribuer à réduire les voyages dangereux et les mouvements secondaires.
- Plaider en faveur d'une procédure rapide et efficace de réunification familiale pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.
- Faciliter l'avancement du règlement sur la gestion de l'asile et des migrations (AMR) et établir rapidement un mécanisme de solidarité prévisible, y compris dans le cadre des opérations

de recherche et de sauvetage (SAR).

- Encourager les États membres à assurer efficacement la protection des migrants et des réfugiés tout en luttant contre le trafic de migrants, conformément au nouveau plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants de la Commission.

ont besoin.

VI. GARANTIR LE RETOUR RAPIDE DES DEMANDEURS D'ASILE DONT LA DEMANDE D'ASILE A ÉTÉ REJETÉE, À L'ISSUE D'UNE PROCÉDURE RÉGULIÈRE

Le fonctionnement et l'intégrité des systèmes d'asile de l'UE dépendent également du retour de personnes qui ne sont pas en besoin de protection internationale. Des politiques et des pratiques de retour efficaces pour les personnes qui ne sont pas des réfugiés sont donc essentielles pour maintenir des systèmes d'asile crédibles et prévenir les mouvements secondaires.

Tout au long de la procédure, les demandeurs d'asile doivent être informés des programmes de retour volontaire et avoir la possibilité de bénéficier de l'aide au retour volontaire. S'ils n'y ont pas recours, les retours peuvent avoir lieu à la suite d'une décision d'asile négative définitive rendue dans le cadre d'une procédure équitable, en tenant dûment compte des aspects humanitaires et ceux liés à l'apatridie.

Le mandat récemment renforcé de Frontex en matière de retours offre un soutien et des ressources supplémentaires auxquels les États membres devraient recourir.

Les garanties contre le refoulement et les positions du HCR sur les retours, comme celles relatives à la

32 HCR, « Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II) », septembre 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rw-main/openssl.pdf?reldoc=y&docid=5c6a9e8e4>

33 Commission européenne, "A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)", septembre 2021, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf

Libye³⁴ et à l'Afghanistan³⁵, doivent toutefois être respectées. Compte tenu notamment des récents événements en Afghanistan, le HCR appelle les Présidences et les États membres à suspendre les retours forcés d'Afghans demandeurs d'asile dont la demande d'asile a été rejetée.

De plus, tous les retours doivent être soutenus par des mesures de réintégration globales et durables qui vont au-delà de la simple assistance financière et qui accompagnent la personne sur le chemin de la réintégration à moyen et long terme.

Recommandations clés :

- Promouvoir l'élargissement des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration (ARVR) dans tous les États membres afin de soutenir des retours durables et dans la dignité, y compris lors de la refonte de la directive « retour ».
- Veiller à ce que le nouveau rôle de Frontex en matière de retours, notamment en ce qui concerne les retours volontaires et l'assistance après le retour, s'appuie sur la vaste expertise des organisations internationales et de la société civile.
- Soutenir les procédures de retour par des mesures de réintégration globales et durables. Veiller à ce que les accords avec les pays tiers sur les retours soient exhaustifs, équilibrés et sans préjudice du soutien de l'UE en matière de protection et de solutions dans les pays d'accueil.

VII. PROMOUVOIR L'INTÉGRATION ET L'INCLUSION EFFECTIVES DES PERSONNES QUI SE VOIENT ACCORDER L'ASILE

Bien que des progrès importants aient été réalisés ces dernières années, l'intégration des réfugiés

et des migrants demeure un défi à travers l'UE. Le HCR salue le plan d'action de la Commission sur l'intégration et l'inclusion, qui adopte une approche s'appuyant sur l'ensemble des parties prenantes et de la société grâce à des consultations approfondies, y compris auprès des réfugiés et des demandeurs d'asile. Le HCR recommande à toutes les parties prenantes de s'appuyer sur ce plan d'action et de mettre en œuvre ses objectifs.

Les Présidences sont encouragées à soutenir l'intérêt porté à nouveau à la révision de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, afin d'inciter les réfugiés statutaires à ne pas poursuivre leur route au sein de l'UE par des mouvements secondaires à partir des pays de premier asile, par exemple en offrant aux réfugiés la possibilité d'obtenir le statut de résident de longue durée après seulement trois ans de résidence continue.

Recommandations clés :

- Encourager les États membres de l'UE à consacrer une allocation minimale de 30% du budget global au soutien des mesures d'intégration et à adopter des mesures opérationnelles et un soutien aux responsables municipaux et acteurs locaux dans les communautés d'accueil, notamment par un accès plus direct au financement du FAMI (Fonds Asile, migrations et intégration) et une coordination efficace.
- Encourager l'adoption rapide de la révision de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.
- Appeler les États membres à fournir un soutien adéquat en temps utile et réduire les obstacles pratiques à l'inclusion socio-économique des réfugiés, y compris par des mesures d'intégration précoce, à opter pour une approche

34 HCR, « Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II) », septembre 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c6a9e8e4>

35 HCR, « Position du HCR sur les retours en Afghanistan », août 2021, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=6123b5254>

fondée sur des données factuelles via la collecte et l'analyse systématiques de données ventilées par statut juridique et veiller à un accès effectif aux services sociaux, économiques, financiers et numériques.

- Mettre en évidence auprès des États membres les bonnes pratiques en matière de participation des réfugiés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'examen des programmes d'intégration et promouvoir un récit positif sur les réfugiés et leur contribution aux communautés d'accueil.

VIII. DÉVELOPPER L'ACCÈS À LA RÉINSTALLATION ET AUX VOIES D'ACCÈS LÉGALES COMPLÉMENTAIRES

Selon les estimations, le nombre de réfugiés en besoin de réinstallation s'élèvera, en 2022, à plus de 1,47 million. Les situations actuelles en Afghanistan et dans le monde nous rappellent la nécessité d'une solidarité entre les États pour soutenir les pays accueillant de nombreux réfugiés et des populations vulnérables. La COVID-19 a engendré des défis importants, avec une crise sanitaire sans précédent nous affectant tous sans discrimination. Elle a également entraîné une crise économique exacerbant les vulnérabilités des plus défavorisés, y compris des réfugiés.

La solidarité telle qu'envisagée dans le Pacte mondial sur les réfugiés est plus pertinente et nécessaire que jamais. Le Pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission a rappelé la nécessité d'une plus grande solidarité et a appelé les États et les autres acteurs à s'efforcer de mettre en place et de développer des programmes de réinstallation et de voies d'accès légaux complémentaires pour les réfugiés, conformément aux objectifs de la Stratégie Triennale sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions³⁶. Davantage de places de réinstallation sont indispensables pour les réfugiés vulnérables et davantage de pays

doivent se joindre aux efforts visant à consolider la position de l'UE en tant que chef de file en matière de réinstallation pour 2022 et au-delà. La mise en place du Cadre de l'UE pour la réinstallation permettrait à cet égard de garantir une planification prévisible et durable. Au-delà de la réinstallation, l'accès des réfugiés aux voies complémentaires d'admission, liées à l'éducation et au travail, sera essentiel pour soutenir l'autonomie des réfugiés grâce à des solutions durables, alléger la pression sur les communautés d'accueil des réfugiés et contribuer à prévenir les voyages dangereux.

Recommandations clés :

- Promouvoir le leadership mondial de l'UE en matière de réinstallation en s'appuyant sur les engagements du Forum de haut niveau sur la réinstallation. Il faut davantage de places de réinstallation, davantage d'États membres de l'UE engagés dans la réinstallation et une meilleure qualité des programmes. Les engagements en matière de réinstallation devraient s'ajouter aux programmes de relocalisation ou d'évacuation à l'intérieur de l'UE.
- Veiller à ce que la réinstallation reste un outil centré sur la protection et ne soit pas subordonnée à d'autres objectifs politiques (migratoires), tels que la mise en œuvre d'accords de réadmission ou la réduction du nombre de demandes d'asile. Le droit de demander l'asile et l'accès au territoire pour les réfugiés doivent être maintenus à tout moment.
- Encourager l'adoption rapide du Cadre de l'Union pour la réinstallation afin de rendre les programmes de réinstallation plus prévisibles et durables, et accroître leur financement.

³⁶ HCR, « Stratégie Triennale (2019-2021) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions », juin 2019, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr-fr/publications/posters/5fbce7704/rapport-sur-la-strategie-2019-2021-sur-la-reinstallation-et-les-voies-complementaires.html>

IX. GARANTIR L'ACCÈS À LA RÉUNIFICATION FAMILIALE

Le droit à l'unité de la famille, consacré par les instruments internationaux et régionaux, doit être respecté. L'accès à des procédures efficaces doit être facilité. Il reste trop d'obstacles juridiques et administratifs à la réunification familiale. Le Pacte mondial sur les réfugiés appelle les États à mettre en place des procédures et processus d'orientation efficaces pour faciliter la réunification familiale des réfugiés. Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile est l'occasion de faire preuve de plus de souplesse et de prendre des mesures plus concrètes pour lever les obstacles en rationalisant les critères et procédures de réunification familiale, en facilitant l'accès à l'information, aux conseils et à l'assistance juridiques.

Recommandations clés :

- Faciliter l'accès des réfugiés aux procédures leur permettant de retrouver les membres de leur famille nucléaire et à charge, en adoptant une approche plus souple et inclusive ; s'attaquer aux obstacles juridiques et administratifs et simplifier les procédures, notamment grâce à des méthodes innovantes de traitement des dossiers et à des entretiens à distance³⁷

37 HCR, « Le HCR appelle les États à accélérer les procédures de réunification familiale pour les réfugiés afghans », 15 octobre 2021, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2021/10/61695d9da/hcr-appelle-etats-acceler-procedures-reunification-familiale-refugies.html>

2 APPORTER UN SOUTIEN ACCRU AUX PAYS ET RÉGIONS OÙ VIVENT LA PLUPART DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE ET TRAITER LES CAUSES PROFONDES DES DÉPLACEMENTS FORCÉS AU MÊME TITRE QUE CELLES DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE

Compte tenu du nombre croissant de personnes déplacées de force dans le monde, le HCR appelle les Présidences à œuvrer en faveur d'un financement supplémentaire et plus souple de l'aide humanitaire de l'UE. Les Présidences sont encouragées à veiller à ce que le déplacement forcé soit pris en compte de manière adéquate dans la planification de l'aide humanitaire et la coopération au développement de l'UE, conformément à la communication « Vivre dignement » de 2016³⁸.

L'approche de l'UE en matière de coopération avec les pays prioritaires doit être équilibrée, inclure une dimension sur le déplacement forcé et véritablement impliquer les pays partenaires. Les Présidences ont un rôle à jouer pour veiller à conjuguer l'aide humanitaire, la coopération au développement et les interventions politiques de l'UE lors des crises de déplacement, tout en intégrant l'action pour le climat. Le prochain sommet Union européenne-Union africaine (UE-UA) sous Présidence française est une autre occasion de renforcer le dialogue entre les institutions sur le déplacement forcé.

Les recommandations ci-dessous soulignent le rôle des Présidences en matière de soutien aux personnes déplacées de force et à leurs communautés hôtes.

I. MOUVEMENTS MIXTES DE RÉFUGIÉS ET DE MIGRANTS

Conformément au Pacte sur la migration et l'asile proposé en septembre 2020, l'UE progresse dans l'élaboration de plans d'action sur la migration avec un certain nombre de pays cibles. Il est important pour le HCR que ces plans d'action soient complets et équilibrés. Surtout, ils doivent être élaborés conjointement avec les pays partenaires, et non de manière unilatérale avec pour seul objectif de pour-

suivre les intérêts de l'UE en se concentrant sur les retours et les réadmissions. Il est également important que les dimensions de protection et de déplacement forcé soient pleinement intégrées dans les plans d'action, afin que les causes profondes de déplacement puissent être correctement traitées dans des cadres de coopération bilatérale ou régionale, tels que les processus régionaux de gestion des migrations de La Valette, Khartoum et Rabat, ainsi que dans la programmation de l'UE. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires en Europe du Sud-Est pour progresser sur les critères d'adhésion relatifs à l'asile et l'apatridie.

Recommandations clés :

- S'assurer que les plans d'action en matière migratoire sont adaptés et élaborés conjointement avec les pays partenaires.
- Veiller à ce que les Initiatives "Équipe Europe" (Team Europe) liées à la migration parviennent à accroître l'impact de l'UE et soutenir les mécanismes de financement, suffisamment souples pour s'adapter aux évolutions des mouvements mixtes. Le HCR est prêt à contribuer et à soutenir la mise en œuvre des Initiatives "Équipe Europe" (Team Europe) liées à la migration, en collaboration avec les parties prenantes.
- Travailler avec les Présidences des processus régionaux pour faire évoluer ces dialogues vers des projets de coopération/jumelage plus opérationnels et durables ; coordonner à travers le HCR les engagements du Forum mondial sur les réfugiés et le Groupe d'appui à la capacité d'asile et veiller à

38 Communication de la Commission européenne, « Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie », 26 avril 2016, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0234>

ce que les voies légales d'accès à une protection dans l'UE soient intégrées dans les plans d'action et les initiatives «Équipe Europe».

- Reconnaître l'importance du rôle des villes et des autorités locales le long des principales routes migratoires et adapter les instruments UE de manière à pouvoir leur apporter un soutien direct en menant des projets conjoints, notamment concernant l'identification des victimes de la traite, l'orientation vers les agences compétentes, la prestation de services d'accueil de base et les mesures d'intégration.

II. FACILITER LE RAPATRIEMENT VOLONTAIRE VERS LE PAYS D'ORIGINE DANS LA SÉCURITÉ ET LA DIGNITÉ

Lorsqu'un changement de circonstances dans le pays d'origine permet un retour dans la sécurité et la dignité, le rapatriement volontaire doit être facilité par toutes les parties prenantes concernées afin d'accompagner ceux qui souhaitent opter pour cette solution durable. Dans ce contexte, les réfugiés doivent recevoir toutes les informations nécessaires relatives aux conditions dans leur pays d'origine, afin de pouvoir prendre leur décision en connaissance de cause. Un financement humanitaire accru et ciblé doit être fourni pour soutenir le rapatriement volontaire et la réintégration des réfugiés dans leur pays d'origine.

Recommandations clés :

- Soutenir le partage en temps utile d'informations sur les conditions prévalant dans les pays d'origine, lorsque les circonstances pourraient permettre un rapatriement sûr, volontaire et dans la dignité.

- Promouvoir le dialogue entre toutes les principales parties concernées, y compris les pays d'origine, de transit et d'asile, afin d'identifier et, le cas échéant, d'éliminer les obstacles potentiels au rapatriement volontaire, notamment par le biais d'une aide humanitaire ciblée.
- Agir en tant que catalyseur pour le soutien à moyen et long terme aux pays d'origine, afin que les causes profondes des déplacements soient identifiées et progressivement traitées.

III. FOURNIR UN FINANCEMENT HUMANITAIRE SOUPLE ET ACCRU

En 2021, 235 millions de personnes, soit une personne sur 33 dans le monde, avaient besoin d'une assistance et d'une protection humanitaires. Cela représente une augmentation significative par rapport au chiffre d'une personne sur 45 atteint au moment du lancement de l'Aperçu Humanitaire Mondial 2020, qui était déjà le chiffre le plus élevé depuis des décennies. Un soutien humanitaire continu et accru de l'UE, le plus grand donateur à l'échelle mondiale, est essentiel pour sauver des vies et protéger les personnes contraintes de fuir. Il est important que les fonds de l'UE soient flexibles et dédiés aux situations pour lesquelles des besoins existent.

Le Forum humanitaire européen de 2022³⁹, organisé conjointement par la Commission européenne et la Présidence française du Conseil, est l'occasion pour l'UE et la Présidence du Conseil de promouvoir un financement humanitaire supplémentaire, plus souple, basé sur les besoins et sans affectation spécifique. Les avancées vers de bonnes pratiques en matière d'action humanitaire et de mise en œuvre du « Grand Bargain » devraient s'appuyer sur les conclusions du Conseil du 20 mai 2021 relatives à l'action humanitaire de l'UE, dans lesquelles le Conseil « se déclare favorable au recours à des mécanismes de financement pluriannuels et souples avec les partenaires humanitaires »⁴⁰.

³⁹ Forum humanitaire européen (FHE), janvier 2022, informations sur : https://europa.eu/newsroom/events/european-humanitarian-forum_fr

⁴⁰ Conseil de l'UE, « Conclusions du Conseil relatives à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action humanitaire de l'UE: nouveaux défis, mêmes principes », 20 mai 2021, disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8725-2021-INIT/fr/pdf>

Recommandations clés :

- Dans le cadre du Forum humanitaire européen prévu pendant la Présidence française si les conditions sanitaires liées au COVID le permettent, veiller à donner la priorité à la question d'un financement supplémentaire et flexible compte tenu du caractère sans précédent des besoins actuels à l'échelle mondiale.
- Encourager les États membres et la Commission à suivre les bonnes pratiques en matière de financement humanitaire flexibles initiées par certains États membres, et établir des mécanismes de coordination par lesquels la Commission et les États membres pourront partager les bonnes pratiques et rendre compte des progrès réalisés.

contribuera à poursuivre la mise en œuvre de la Communication de 2016 « Vivre dignement »⁴¹, et des conclusions du Conseil publiées par la suite sur l'approche de l'UE en matière de déplacement forcé et de développement⁴². Ces politiques reconnaissent le déplacement forcé comme un défi en matière de développement, et soulignent le potentiel des réfugiés et des déplacés internes pour contribuer et pour participer activement à l'économie et à la société des pays et des communautés d'accueil⁴³.

L'IVCDCI - L'Europe dans le monde contribuera également à l'ambition de l'UE de réunir l'aide humanitaire, la coopération au développement et les interventions politiques de l'UE dès le début d'une crise de déplacement. Le HCR se félicite du « système de suivi solide et transparent »⁴⁴ qui permettra de rendre compte des progrès accomplis par l'UE dans le cadre de son engagement en faveur d'une solidarité internationale continue et accrue avec les réfugiés et leurs hôtes⁴⁵.

IV. PROMOUVOIR UNE MEILLEURE COORDINATION ENTRE LES ACTEURS DE L'HUMANITAIRE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PAIX – L'INSTRUMENT DE VOISINAGE, DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION INTERNATIONALE (IVCDCI-NDICI)

Le HCR se félicite de l'objectif de l'UE d'allouer 10 % du budget de son instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI - L'Europe dans le monde) à la migration et aux déplacements forcés. Cela

Recommandations clés :

- Veiller à ce que les situations de déplacements forcés figurent à l'ordre du jour du groupe de travail « Coopération au développement et partenariats internationaux » (CODEV-PI) afin de mesurer les progrès réalisés par rapport à l'objectif de consacrer 10% du budget de l'IVCDCI - L'Europe dans le monde à la migration et aux déplacements forcés.

41 Communication de la Commission européenne, « Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie », 26 avril 2016, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0234>

42 Conclusions du Conseil relatives à l'approche de l'UE à l'égard des déplacements forcés et du développement, 12 mai 2016, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>

43 Objectifs des Nations Unies pour le développement durable, disponible sur : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

44 Considérant 51 du règlement sur le fonds NDICI, règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, 9 juin 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947&from=FR>

45 Proposition de Pacte sur la migration et l'asile, disponible sur : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_fr ; Discours de la Commissaire Urpilainen lors de la table ronde de clôture du Forum mondial sur les réfugiés, 18 décembre 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/speech-commissioner-urpilainen-high-level-closing-panel-global-refugee-forum_en

- Veiller à ce que le Conseil et les organes de coordination de l'IVCDCI - L'Europe dans le monde mettent en place des catégories claires qui permettent d'évaluer l'aide à apporter aux déplacements forcés de manière distincte à celle à apporter à la migration.

V. RELATIONS UE – UNION AFRICAINE

Dans la perspective du 6^{ème} Sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine (UA), qui se tiendra en février 2022 sous la Présidence française du Conseil, le dialogue UE-UA sur les déplacements forcés doit être soutenu par une discussion constructive, ouverte et transparente entre les États, que ce soit sur une base bilatérale ou régionale, en vue de faire respecter le principe de non-refoulement.

La Déclaration d'Abidjan du 5^{ème} Sommet UE-UA de 2017 exprimait déjà à l'époque un ferme engagement politique à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et du déplacement forcé⁴⁶. Les processus UE-UA et UE-ACP (groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) se trouvent désormais à un croisement, lequel présente une véritable opportunité pour améliorer les relations entre l'Europe et l'Afrique et consacrer le temps nécessaire à la question du déplacement forcé qui est au cœur de leur relation.

Recommandations clés :

- Renforcer le dialogue institutionnel entre l'UE et les institutions de l'UA autour des questions de déplacements forcés.
- Veiller à ce que le dialogue UE-UA inclue la recherche conjointe de solu-

tions durables, conformément aux orientations du Pacte mondial sur les réfugiés, en vue de faire respecter les principes du droit international en matière d'asile et de déplacements forcés.

- Veiller à faire coïncider les dialogues UE-UA et UE-ACP pour aboutir à des discussions optimisées et solidaires sur la migration et l'asile dans les deux enceintes.
- Envisager d'inclure des acteurs locaux, des villes (grandes ou petites), des ONG locales et d'autres acteurs de la société civile dans les discussions intercontinentales. En effet, il s'agit souvent de prestataires de première ligne, comme cela a été mis en évidence dans le cadre de la réponse à la pandémie.

VI. PROMOUVOIR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, conformément à ses engagements dans le domaine humanitaire et du développement, devrait servir de base à une stratégie de lutte contre le changement climatique prenant en considération les besoins des réfugiés, des déplacés internes, des apatrides et des populations d'accueil, particulièrement vulnérables à ses effets. Comme l'illustre la situation au Sahel, l'urgence climatique exerce une pression sur les populations civiles à travers les catastrophes naturelles, mais aussi indirectement en apparaissant comme un autre facteur de conflits, notamment du fait de son impact sur les ressources.

46 Déclaration commune d'Abidjan adoptée lors du 5^{ème} sommet Union africaine-Union européenne, 30 novembre 2017, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf

Recommandations clés :

- Conformément aux conclusions du Conseil de mai 2021 sur l'action humanitaire de l'UE, veiller à ce que le changement climatique soit pris en compte dans une approche intégrée, en accordant une attention particulière à la situation des personnes déplacées de force, des apatrides et des communautés qui les accueillent.
- Veiller à ce que l'UE demeure une force motrice des efforts collectifs, engagée et ambitieuse, qui amplifie l'échelle, l'impact et l'actualité de l'action pour le climat et la réduction des risques pour les populations vulnérables et déplacées dans le monde.
- Veiller à ce que l'UE soutienne le travail entrepris par les partenaires humanitaires et ceux de la coopération au développement afin de "verdir" leurs opérations et de réduire leur empreinte environnementale.

des groupes de travail « Droits de l'homme » (COHOM), « Coopération au développement et partenariats internationaux » (CODEV-PI) et « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHA-FA), afin de soutenir les efforts visant à mettre fin à l'apatridie dans le monde.

HCR, décembre 2021

VII. LUTTER CONTRE L'APATRIDIE

Conformément aux principaux appels lancés par le HCR à l'UE sur l'apatridie⁴⁷, dans le cadre de la campagne #Jexiste du HCR visant à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024, et rappelant les conclusions du Conseil de 2015, les Présidences du Conseil devraient mettre en oeuvre deux recommandations en priorité.

Recommandations clés :

- Elaborer une stratégie européenne complète ainsi qu'un plan d'action pour lutter contre l'apatridie au sein de l'UE et dans le monde.
- Faire preuve de leadership en portant la question de l'apatridie à l'attention

47 UNHCR, "UNHCR's Key calls to the European Union on Statelessness", disponible sur : <https://www.unhcr.org/europeanunion/statelessness/>