

**Comité exécutif du Programme  
du Haut Commissaire**

19 février 2014  
Français  
Original : anglais et français

**Comité permanent**  
59<sup>e</sup> réunion

---

## Aperçu des opérations du HCR en Europe

### A. Contexte

#### *Demandes d'asile*

Les 28 États membres de l'Union européenne (UE) ont enregistré plus de 386 000 nouvelles demandes d'asile en 2013.<sup>1</sup> L'Allemagne en a reçu le plus grand nombre, soit 109 580, et l'Europe centrale a également enregistré une augmentation importante de demandes, attribuée au nombre considérable de demandeurs d'asile en Bulgarie, Hongrie et Pologne. Le plus grand nombre de demandeurs d'asile vient de la République arabe syrienne, soit plus de 46 000 nouvelles demandes en 2013 ; environ 60 pour cent de ces demandes ont été déposées en Suède ou en Allemagne.

Selon les statistiques provisoires, un nombre croissant de demandeurs d'asile arrivent en Europe du Sud-Est, 11 240 demandes y ayant été déposées en 2013. La Serbie continue d'enregistrer le plus grand nombre de demandes de l'ensemble de l'Europe du Sud-Est (5 070 en 2013), suivie par le Monténégro (plus de 3 000 en 2013).

#### *Situation aux frontières de l'Union européenne*

Le mouvement des réfugiés et des migrants à travers la Mer Méditerranée en direction de l'Europe se caractérise toujours par un lourd tribut en vies humaines. Nombre de ceux qui tentent la traversée, y compris de plus en plus de Syriens, ont besoin d'une protection internationale. Ces tragédies illustrent le besoin urgent de renforcer les mécanismes de protection existant dans les pays d'arrivée ainsi que dans les pays de départ.

En 2013, la Bulgarie a été confrontée à une augmentation importante des demandes d'asile, y compris venant des Syriens. Face à cet afflux, les autorités n'ont pas été en mesure d'offrir des conditions d'accueil adéquates et se sont efforcées de traiter les demandes avec efficacité. En novembre, le HCR a lancé une réponse d'urgence pour appuyer le Gouvernement bulgare. Le 2 janvier 2014, le HCR a demandé une suspension temporaire des transferts vers la Bulgarie en vertu du Règlement Dublin II, au motif de déficiences systématiques au niveau des conditions d'accueil et des procédures d'asile. Le HCR réexaminera la situation au 1<sup>er</sup> avril 2014. Entre-temps, il coordonne étroitement son action avec le Gouvernement bulgare, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), la Commission européenne et les organisations non gouvernementales (ONG) afin de remédier à cette situation.

---

<sup>1</sup> Les principaux pays d'origine des nouveaux demandeurs d'asile au sein de l'UE en 2013 sont les suivants : République arabe syrienne (46 479), Fédération de Russie (37 658), Serbie (32 710), Afghanistan (23 210), Pakistan (19 560) et Somalie (17 810).

Le HCR est préoccupé par les rapports faisant état de renvois de demandeurs d'asile et d'interdiction d'accès au territoire, ainsi que par les procédures de certains pays européens. Le HCR a demandé l'arrêt immédiat de ces pratiques et a mandaté une investigation sur ces incidents. Il continuera d'offrir une protection sur le contrôle aux frontières dans le respect de la protection.

En juin 2013, le HCR s'est félicité de l'adoption d'une législation amendée de l'UE établissant le système européen commun d'asile qui restera en vigueur tout au long de 2015. Il s'agit d'une étape cruciale dans l'application des articles liés à l'asile du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui demande une protection uniforme dans l'ensemble de l'UE ainsi que l'harmonisation des procédures pour l'octroi et le retrait du statut de demandeur d'asile ou d'un statut de protection subsidiaire.

La Turquie a adopté un cadre juridique pour la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en avril 2013, établissant une institution spécialisée sous l'égide du Ministère de l'intérieur. Le HCR offre son appui et son expertise aux autorités pour peaufiner ce cadre et l'appliquer intégralement.

## **B. Respect des priorités stratégiques globales**

### *Accès au territoire, aux procédures et à la protection*

Depuis la tragédie au large de Lampedusa en octobre 2013, qui a fait plus de 360 victimes, le HCR a travaillé en étroite collaboration avec les Etats et les institutions de l'UE pour élaborer une réponse commune aux arrivées par la mer à l'aide de l'Initiative pour la Méditerranée centrale. Cette initiative encourage le sauvetage en mer solidaire au sein de l'UE et dans les pays de premier asile, de transit et d'origine.

Le HCR continue de travailler en étroite collaboration avec Frontex, l'agence européenne chargée du contrôle aux frontières, y compris par le biais du Forum consultatif Frontex, qui a effectué une visite à l'Opération conjointe Poséidon aux frontières maritimes et terrestres entre la Grèce et la Turquie, ainsi que sur la frontière terrestre entre la Bulgarie et la Turquie. Le HCR continue d'offrir des formations à Frontex en matière de protection des réfugiés, de droits humains et de traite des personnes.

Ces dernières années, la dynamique migratoire s'est profondément modifiée à l'ouest des Balkans, avec des mouvements de plus en plus mixtes mettant à rude épreuve les systèmes d'asile et de migration. Le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) aident les gouvernements à relever ces défis en tenant compte des exigences de protection, et une table ronde gouvernementale qui s'est tenue en décembre 2013 a déterminé les secteurs d'action prioritaires. Les priorités pour 2014 concernent la garantie d'une gestion des entrées respectueuse des critères de protection ainsi que l'élaboration et l'approbation d'un plan d'action régional.

### *Processus de protection justes et établissement de papiers*

Le HCR travaille en étroite collaboration avec les autorités nationales, les organes de l'UE ainsi que la société civile pour chercher une issue favorable à la phase de transposition et d'application du système européen commun d'asile. Le HCR a mis la dernière main à l'évaluation de la crédibilité du projet de système d'asile de l'UE (CREDO), ce qui a entraîné une recherche et une évaluation de la crédibilité au niveau des procédures d'asile de l'UE. Les initiatives de qualité du HCR au sein de l'UE couvrent la diffusion des conclusions y afférentes, la formation des décideurs et la poursuite de la collaboration avec les institutions de l'UE, les Etats membres et les juges afin d'appuyer l'harmonisation des procédures d'asile.

Dans le contexte de la détermination du statut de réfugié, la Cour de justice de l'UE a conclu que les autorités compétentes ne pouvaient raisonnablement escompter, afin d'éviter le risque de persécutions, qu'un demandeur d'asile cache son homosexualité dans son pays d'origine. La Cour européenne des droits de l'homme a prononcé un certain nombre d'arrêts réaffirmant l'engagement à protéger les personnes prises en charge contre les mauvais traitements dans les cas d'enlèvements. Elle a également renforcé la protection des apatrides contre la détention arbitraire dans le contexte d'une procédure d'expulsion. Bien que les cas de refoulement restent exceptionnels, le HCR est préoccupé par le risque de refoulement dans les cas d'extradition touchant les demandeurs d'asile et les réfugiés dont les demandes n'ont pas encore été intégralement examinées.

#### *Environnement de protection favorable*

Le HCR s'est efforcé d'améliorer l'attitude du public à l'égard des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides, et de lutter contre le racisme et la xénophobie. Il a exhorté les Etats à garantir un suivi et un signalement adéquats des actes de violence, et autres crimes motivés par la haine raciale, et à prendre des mesures préventives, y compris le renforcement des organes chargés du respect de la loi, de l'éducation et de la sensibilisation.

Afin de sensibiliser le public sur les mutilations génitales féminines, le HCR a publié une étude intitulée : *Too Much Pain: Female Genital Mutilation and Asylum in the European Union*.<sup>2</sup> A l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes en novembre 2013, la Commission européenne a publié une communication en matière de politique générale sur l'élimination des mutilations génitales féminines.

A la demande du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, le HCR a effectué un audit sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'examen des demandes d'asile déposées par les familles dans ce pays.

#### *Mise en place de systèmes d'asile efficaces*

Le projet concernant l'initiative de qualité en Europe de l'Est et dans le sud du Caucase, lancé en février 2013, a analysé les lacunes au niveau des systèmes d'asile en Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine. Reconnaisant la pénurie de données exactes, impartiales et actualisées sur le pays d'origine, une version russe de *Refworld* a été lancée dans le cadre de ce projet. En 2014, l'initiative se focalisera sur l'appui visant à renforcer les systèmes d'asile à l'est et au sud-est de l'Europe ne remplissant pas les exigences internationales.

#### *Promotion de solutions durables*

Le HCR a mis la dernière main à un projet financé par l'UE visant à améliorer l'intégration des réfugiés dans les pays membres de l'UE, expérimenté dans quatre pays d'Europe centrale. Le projet a passé en revue les facteurs entravant et facilitant l'intégration des réfugiés ainsi que les politiques nécessaires pour assurer le succès de l'intégration. Il a offert une tribune pour l'échange de bonnes pratiques sur le logement, l'éducation, la santé, l'emploi et le regroupement familial.

En partenariat avec l'OIM et la Commission internationale catholique pour les migrations, le HCR a poursuivi ses activités d'appui à la réinstallation financées par l'UE afin d'accroître le nombre de places de réinstallation, renforcer les capacités d'accueil et d'intégration aux niveaux local, régional et national, et améliorer les activités de réinstallation d'urgence. La Belgique et la Suisse se sont associées aux 17 pays d'Europe

---

<sup>2</sup> Postée sur le site : <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html>

offrant un programme de réinstallation. Le HCR a travaillé avec les gouvernements pour appuyer la protection des réfugiés syriens par le biais de programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, y compris le regroupement familial.

Bon nombre des réfugiés et des déplacés internes les plus vulnérables en Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro et Serbie ayant droit au programme de logement régional attendent des solutions viables depuis plus de deux décennies. Le HCR veille à ce que le programme soit correctement mis en œuvre, que le cadre juridique soit en place, que les bénéficiaires soient identifiés de façon transparente et juste, et que les projets ne répondent pas seulement aux besoins des plus vulnérables mais également qu'ils soient accompagnés d'un accès effectif aux droits et aux moyens d'existence. L'Assemblée des donateurs a approuvé le financement de 12 projets de logement qui seront mis en œuvre en 2014. Le Monténégro a différé la date butoir pour la régularisation des personnes déplacées jusqu'à la fin de 2014, afin de leur permettre de se prévaloir du programme de logement. Le HCR a recommandé l'intensification des campagnes de vulgarisation du programme de logement. Entre-temps, le HCR et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont aidé les pays partenaires à harmoniser leurs cadres juridiques sur la base des critères de vulnérabilité du HCR afin de faciliter la sélection adéquate des bénéficiaires. Le HCR préconise aux autorités locales d'intégrer les besoins des personnes n'ayant pas droit au programme de logement dans les plans nationaux.

Suite à une analyse approfondie des principaux développements à l'ouest des Balkans, le HCR a proposé de retirer le statut de réfugié aux réfugiés de Bosnie-Herzégovine et de Croatie suite aux conflits de 1991 et 1995, conformément aux clauses de cessation du fait de « circonstances ayant cessé d'exister » en vertu de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés. Le HCR discute avec les Etats des meilleurs moyens d'appliquer les clauses de cessation grâce à la mise en place de mécanismes de solutions durables.

Le HCR poursuit ses efforts à l'ouest des Balkans pour déterminer les personnes ayant besoin de protection internationale, évaluer de façon juste leurs besoins de protection et la possibilité de leur intégration sur place. Le HCR continue de prôner la sensibilisation sur la violence sexuelle et de genre parmi les réfugiés et les déplacés internes, les autorités de l'Etat et la société civile.

Dans la mesure où les retours de déplacés internes vers le Kosovo (S/RES/1244 (1999))<sup>3</sup> sont toujours extrêmement limités, le HCR aide le Gouvernement serbe à élaborer une stratégie de solutions durables et a préconisé l'appui des donateurs pour garantir des solutions à environ 90 000 déplacés internes (par exemple, moyennant la fourniture d'un logement). En Bosnie-Herzégovine, un projet multipartite de trois ans financé par l'UE et conduit par le HCR met en œuvre la stratégie révisée de l'annexe VII et appuie les solutions pour les déplacés internes moyennant le renforcement de la planification locale dans dix groupes de municipalités par le biais d'une hiérarchisation conjointe des communautés et familles ayant des besoins spécifiques. Dans cette entreprise, le HCR travaille en étroite collaboration avec les gouvernements, la société civile, les ONG locales et internationales et, tout particulièrement, l'UE, l'OSCE et d'autres institutions des Nations Unies.

Le HCR intensifie ses efforts pour aider les gouvernements à assumer l'entière responsabilité de la recherche de solutions durables au Kosovo (S/RES/1244 (1999)) et se félicite de l'appui du Rapporteur spécial sur les droits humains des déplacés internes qui s'est rendu dans la région en 2013. Le Ministère des communautés et des retours a établi un groupe de travail pour rédiger une législation sur le déplacement interne, incluant le HCR.

---

<sup>3</sup> Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité (1999).

Le service commun de profilage des déplacés internes mène à bien une étude qui fournira davantage d'informations sur les déplacés internes ayant besoin d'assistance au Kosovo (S/RES/1244 (1999)). Suite aux élections municipales de novembre 2013, l'approche à l'égard des retours de populations minoritaires dans certaines municipalités est plus positive.

En Géorgie, le HCR collabore étroitement avec le Gouvernement et le Programme des Nations Unies pour le développement afin d'améliorer l'accès des déplacés internes aux moyens d'existence ainsi qu'aux solutions de logement gérées par le Gouvernement. Ce dernier a fourni un logement à plus de 30 000 familles de déplacés internes alors que des solutions durables sont recherchées pour 40 000 familles supplémentaires.

Les discussions internationales de Genève – co-présidées par les représentants de l'UE, des Nations Unies et de l'OSCE, et incluant des négociateurs de la Géorgie, de la Fédération de Russie, des Etats-Unis d'Amérique, et de Sokhumi et Tskhinvali – se penchent toujours sur les questions de sécurité et humanitaires découlant du conflit de 2008. En tant que co-président du groupe de travail sur les questions humanitaires, le HCR s'efforce de veiller à ce que les besoins des personnes déplacées soient intégrés dans toutes les mesures envisagées.

#### *Apatridie*

En 2013, la Lituanie et le Monténégro ont adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, et l'Ukraine a adhéré à la Convention de 1961 ainsi qu'à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides.

La Commission européenne, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales ainsi que le HCR ont évalué conjointement les réalisations ainsi que les défis résiduels au plan de l'enregistrement et de l'établissement de papiers afin de réduire l'apatridie en Europe du Sud-Est. Bien que des problèmes perdurent au niveau de l'application de la législation et de la collecte de données, les réalisations incluent les amendements législatifs facilitant l'enregistrement des naissances, le déploiement d'équipes d'enregistrement mobiles ainsi que la collaboration entre les parties prenantes aux niveaux national et régional visant à identifier des solutions. Le HCR continue d'appuyer les personnes ayant besoin de documents d'état civil ainsi que l'enregistrement tardif des naissances afin de réduire les cas d'apatridie.

La Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie ont amendé leur législation sur la nationalité afin de faciliter l'acquisition d'une nationalité pour les apatrides. Le HCR a prêté son concours pour l'échange d'informations sur l'identification et la protection des apatrides à l'intention des parties prenantes d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Belgique, d'Irlande, des Pays Bas, de Serbie et de Slovaquie. Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord a établi une procédure de détermination de l'apatridie au début de 2013.

## **C. Information financière**

Au cours de sa soixante-quatrième session, le Comité exécutif a approuvé un budget de 343,3 millions de dollars E.-U. pour l'Europe en 2014. Le budget s'établit aujourd'hui à 392,2 millions de dollars E.-U., du fait d'une révision en hausse de 48,9 millions de dollars E.-U. au titre du budget supplémentaire pour la situation en Syrie, couvrant les besoins en Arménie, au Belarus, en Bulgarie, en Géorgie, au Monténégro, en République de Moldova et en Turquie.

Le Comité exécutif a approuvé un budget initial pour l'Europe de 196,9 millions de dollars E.-U. en 2013 ; à la fin de l'année, le budget de 2013 s'établissait à 385,1 millions de dollars E.-U.. Sur ce budget définitif, 69 pour cent ont été alloués à l'est de l'Europe ;

## Aperçu – Europe

---

13 pour cent à l'Europe septentrionale, occidentale et centrale ; et 18 pour cent à l'Europe du Sud-Est. En raison de la situation en Syrie, le budget global pour la Turquie a représenté près de 59 pour cent du budget total pour l'Europe.

---