

**Comité exécutif du Programme  
du Haut Commissaire**

2 mars 2016  
Français  
Original : anglais et français

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

---

## **Aperçu des opérations du HCR en Europe**

### **A. Analyse de la situation**

En 2015, le contexte opérationnel a considérablement changé en Europe, à la suite de l'augmentation exponentielle des arrivées de réfugiés et de migrants, et de mouvements secondaires de grande ampleur à travers la région. L'Europe fait également face à d'importantes situations de déplacement en cours, notamment en Ukraine.

En 2015, plus de 2 millions de demandes d'asile ont été présentées dans 38 pays européens, c'est-à-dire près de trois fois le nombre de demandes enregistrées en 2014 (environ 709 800). Selon les statistiques gouvernementales, les principaux pays d'origine étaient la République arabe syrienne (675 700), l'Afghanistan (406 300) et l'Iraq (253 600)<sup>1</sup>. De l'ensemble des demandes d'asile présentées dans la région, environ 1,23 million l'ont été dans des États membres de l'Union européenne.

De plus en plus de réfugiés ont risqué leur vie pour traverser la Méditerranée à la recherche de la sécurité et de la protection en Europe. Plus d'un million de personnes sont arrivées par bateau en 2015, dont 84 % provenaient des 10 principaux pays producteurs de réfugiés dans le monde, et un nombre important de femmes, d'enfants et de personnes vulnérables prenaient part au mouvement. En Grèce, par exemple, plus de 35 % des nouvelles arrivées étaient des enfants, dont beaucoup étaient non accompagnés ou séparés de leur famille. Environ 3 770 personnes sont décédées ou ont été portées disparues en Méditerranée en 2015.

En fin 2015, la Turquie accueillait le plus grand nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR dans le monde, dont plus de 2,5 millions de Syriens<sup>2</sup>, et plus de 250 000 demandeurs d'asile et réfugiés d'autres nationalités, surtout des Iraquiens et des Afghans. En Turquie, les réfugiés syriens ont continué à bénéficier de la protection temporaire, et ont eu accès à l'enregistrement, à la documentation, à un statut légal et à un nombre de services essentiels, y compris l'éducation et les soins de santé primaires. Le HCR a soutenu la Turquie dans sa réponse à la crise syrienne, grâce au Plan régional réfugiés et résilience (3RP) pour 2016-2017, visant à veiller à ce que les réfugiés aient accès aux droits fondamentaux et à l'assistance. Des Syriens titulaires de passeport ont pu entrer librement en Turquie par des postes-frontières officiels. Toutefois, un accord entre l'Union européenne et la Turquie ainsi que des restrictions accrues aux frontières européennes et des efforts tendant à limiter l'afflux de personnes ont entraîné un renforcement des contrôles frontaliers.

---

<sup>1</sup> Le HCR note qu'il pourrait y avoir des cas de comptage double, au vu de la manière dont les statistiques sont enregistrées en Europe.

<sup>2</sup> Données d'enregistrement fournies à la date du 31 décembre 2015 par la Direction générale de la gestion des migrations du Ministère de l'intérieur de la Turquie.

Pendant la deuxième moitié de 2015, le mouvement secondaire de personnes en quête de protection a considérablement augmenté à travers les Balkans occidentaux, et les questions de réfugiés ont beaucoup attiré l'attention politique et des médias en Europe du Centre, du Nord et de l'Ouest. Le HCR était préoccupé par les mesures de contrôle aux frontières adoptées par quelques États membres de l'Union européenne, notamment la mise en place de barrières aux frontières et d'autres mesures de dissuasion, ayant amené un grand nombre de personnes, y compris des personnes ayant besoin de protection internationale, à rester coincées aux points de passage frontaliers. Le HCR et ses partenaires ont continué à apporter de l'assistance vitale, notamment en Grèce et dans les Balkans occidentaux, et à suivre les changements d'itinéraire pour éclairer les plans d'urgence et assurer une réponse humanitaire adéquate. La Commission européenne, en collaboration avec le HCR et d'autres acteurs, a plaidé pour une réponse globale et harmonisée au nombre croissant d'arrivées, sur la base des principes de solidarité et de partage des responsabilités.

En Ukraine, les autorités ont signalé plus de 1,67 million de déplacés internes en fin décembre 2015<sup>3</sup>. La situation humanitaire, en particulier dans l'Est de l'Ukraine, est restée précaire, avec des déplacements à grande échelle en cours, constituant d'importants défis pour les déplacés internes eux-mêmes et les communautés d'accueil. Le HCR a plaidé pour les droits et l'assistance en faveur des déplacés internes, y compris pour l'autorisation de voter lors des élections et la facilitation du mouvement des personnes et des biens à travers les « lignes de front » lors des conflits. Le HCR et ses partenaires ont continué à être gênés par les restrictions imposées à l'accès de l'aide humanitaire à certaines régions. En fin 2015, le nombre d'Ukrainiens ayant sollicité l'asile ou d'autres formes de séjour légal dans les pays voisins était de près de 1,1 million, surtout dans la Fédération de Russie (858 400) et en Bélarus (127 500).

## **B. Progrès et défis dans la réalisation des priorités stratégiques globales**

### *Soutien pour une réponse collective en Europe*

La portée et l'ampleur de la crise des réfugiés en Europe en 2015 ont présenté d'importants défis pour le Système d'asile européen commun (SAEC). Le HCR a salué l'adoption en mai 2015 de l'Agenda européen en matière de migration<sup>4</sup>, dans le cadre des efforts visant à promouvoir la solidarité entre les États membres de l'Union européenne et à trouver des solutions. En septembre et en décembre 2015, la Commission européenne a proposé d'autres mesures pour résoudre la crise des réfugiés et s'attaquer à ses causes profondes, mesures également saluées par l'Organisation. A été une avancée constructive, le plan d'action en 17 points<sup>5</sup>, convenu par les dirigeants des pays concernés en octobre 2015, lors d'une réunion sur la voie migratoire des Balkans occidentaux.

Le HCR a continué à plaider pour une réponse holistique et coordonnée, y compris par la conception de l'Initiative spéciale pour la Méditerranée (SMI), l'accroissement des moyens légaux et sûrs d'accès à l'Europe et la mise en œuvre efficace et cohérente du SAEC. Il a fourni l'appui technique et matériel pour permettre au système de l'Union européenne de relocaliser jusqu'à 160 000 personnes ayant besoin de protection internationale. Il a également soutenu la création de centres d'accueil (« hotspots »), a veillé à la disponibilité

---

<sup>3</sup> Le HCR et d'autres acteurs humanitaires ont récemment estimé qu'il y avait environ 800 000 déplacés internes en Ukraine. C'est sur la base de ce chiffre qu'a été élaboré le plan de réponse humanitaire interinstitutions de 2016 pour l'Ukraine, devant être entériné par le Gouvernement.

<sup>4</sup> Disponible [en anglais] à [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm).

<sup>5</sup> Disponible à [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5904\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_fr.htm).

des équipements techniques et des mécanismes d'identification et d'orientation des personnes prises en charge ainsi que d'un système adapté de communication bilatérale avec les demandeurs d'asile et les réfugiés.

#### *Réponse d'urgence*

En réponse à la situation d'urgence, le HCR a beaucoup renforcé en 2015 ses structures de partenariat et de coordination en Europe. Il a également renforcé sa capacité de suivi, d'analyse et d'intervention en matière de protection, surtout concernant les dispositifs d'accueil d'urgence. Avec ses partenaires, il a distribué environ 41 340 couvertures, 3 120 trousseaux d'hygiène, 4 660 nattes et 9 430 imperméables en Croatie, en Grèce, en ex-République yougoslave de Macédoine, en Serbie et en Slovénie, et a investi pour la préparation à l'hiver des centres d'accueil et d'hébergement.

Ces activités ont été menées dans le cadre de la stratégie régionale de protection du HCR, qui traduit ses priorités stratégiques globales dans le contexte spécifique de la situation d'urgence en Europe. Les trois principaux objectifs de la stratégie consistent à assurer l'accès sûr au territoire, une réponse humanitaire participative et centrée sur la protection, et l'accès à des systèmes efficaces de protection et à des solutions durables.

#### *Sauvegarder l'espace d'asile*

En mettant en œuvre la stratégie régionale de protection, le HCR a continué à plaider pour l'accès au territoire, à l'asile et à la protection contre le refoulement. Il est intervenu pour assurer l'accès au territoire (tant par mer que par terre) pour des personnes et groupes spécifiques ainsi que l'accès aux procédures d'asile pour toutes les personnes en quête de protection internationale, sans distinction de nationalité. Il a assuré le renforcement des capacités des autorités, concernant notamment les procédures d'enregistrement ainsi que les droits et obligations prévus par le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international des réfugiés. Le HCR a assuré d'une manière régulière et systématique le suivi de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, tant aux postes-frontières qu'en détention, a diffusé des informations aux personnes prises en charge concernant leurs droits et obligations, et a fourni de l'appui aux organisations intéressées de la société civile.

En Europe orientale et dans le Sud du Caucase, la deuxième phase de l'Initiative pour la qualité des systèmes d'asile (2015 – 2017) a été lancée à la suite de la demande de poursuite du projet, formulée par les États participants. La phase II consistera à veiller à ce que les systèmes nationaux d'asile soient conformes aux normes internationales et européennes. Elle connaîtra la participation de diverses autorités nationales, y compris les gardes-frontières et les juges.

#### *Réduction des risques de protection*

Pour réduire les risques de protection pour les personnes relevant de sa compétence, le HCR a renforcé sa présence dans les pays et territoires touchés par la crise des réfugiés, notamment la Grèce et les Balkans occidentaux, afin d'aider les autorités compétentes à y répondre. Il a soutenu et plaidé pour la mise en œuvre de la coordination et de la gestion des camps. À cet égard, les principaux domaines de préoccupation ont été la nécessité d'installations pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) bien éclairées et séparées en fonction du sexe, de couchettes sûres pour les femmes et les enfants, d'espaces appropriés pour les enfants, de l'assistance médicale et psychosociale, ainsi que des conseils juridiques et des informations sur les procédures d'asile. Le HCR a travaillé avec divers partenaires pour améliorer les systèmes de bien-être et de protection de l'enfant, et veiller à ce que les décisions prises pour les enfants soient basées sur l'évaluation de leur

intérêt supérieur. L'Organisation est néanmoins restée préoccupée par de graves risques de protection dans certains pays, en particulier pour les femmes, les enfants et les personnes ayant des besoins spécifiques.

En Ukraine, le HCR a plaidé avec succès pour la modification, adoptée en décembre 2015, de la loi sur les déplacés internes, afin de l'aligner plus étroitement sur les « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays »<sup>6</sup>. Il a dirigé les groupes sectoriels chargés de la protection, des abris et des articles non alimentaires, et a soutenu un programme de préparation à l'hiver dans l'Est de l'Ukraine, notamment par la fourniture de l'assistance en espèces.

### *Élargissement des possibilités pour les solutions durables*

Pour soutenir la protection et les solutions en faveur des réfugiés et réduire les pertes de vies humaines en Méditerranée, le HCR a plaidé pour la mise en place de voies légales vers l'Europe (pays membres et non membres de l'Union européenne) à partir des pays abritant d'importantes populations de réfugiés. Ces voies pourraient comprendre la réinstallation, l'admission pour des motifs humanitaires, le regroupement familial, et les programmes de bourses d'études et de migration de la main-d'œuvre. Si le HCR a salué à cet égard les conclusions adoptées par le Conseil de l'Union européenne<sup>7</sup> devant permettre la réinstallation sur une période de deux ans (2015-2017) de 20 000 réfugiés provenant de l'extérieur du territoire européen, il demeure préoccupé par les restrictions imposées au regroupement familial par certains États membres de l'Union européenne.

Pour achever d'ici à fin 2017 l'engagement opérationnel pour le reste des familles vulnérables, déplacées à la suite des crises de grande ampleur ayant eu lieu dans les années 1990 dans les Balkans occidentaux, le HCR a poursuivi ses efforts visant à identifier et à satisfaire les besoins de ces populations.

### *Lutte contre l'apatridie*

En 2015, le HCR a poursuivi son plaidoyer mondial pour mettre fin à l'apatridie. Dans ce contexte, l'Italie a adhéré en décembre 2015 à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, tandis que la Turquie a adhéré en mars 2015 à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Sous la présidence du Luxembourg, le Conseil de l'Union européenne a adopté sa première conclusion sur l'apatridie en décembre 2015<sup>8</sup>.

L'Arménie a modifié sa loi relative à la nationalité pour accorder la citoyenneté à tous les enfants nés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides. Le Monténégro a adopté une loi pour accorder le libre accès aux procédures d'enregistrement des naissances pour les personnes nées hors du système formel de soins de santé, en particulier les membres des communautés roms. La République de Moldova a mené une campagne nationale ayant conduit à la délivrance de documents de nationalité à plus de 212 000 personnes détentrices de passeports soviétiques expirés, n'ayant jamais été reconnues comme étant des citoyens moldaves.

---

<sup>6</sup> Les modifications adoptées sont disponibles (uniquement en ukrainien) à [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54093](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54093). La loi est disponible (uniquement en ukrainien) dans son intégralité à <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page2>.

<sup>7</sup> Disponible à <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>.

<sup>8</sup> Disponible à <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/>.

Dans une décision historique, la Cour constitutionnelle hongroise a estimé qu'une disposition qui limite l'accès aux procédures de détermination du statut d'apatride pour une personne résidant légalement dans le pays était contraire au droit international. Le Kosovo<sup>9</sup> a adopté en avril 2015 une instruction administrative établissant une procédure de détermination de l'apatridie et accordant un statut de protection aux apatrides.

### **C. Information financière**

Le budget de 2016 pour l'Europe, approuvé en octobre 2015 par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, s'élevait à 516,9 millions de dollars E.-U. À la date de fin janvier 2016, le budget pour la région s'élevait à 736 millions de dollars E.-U., ce qui traduit une augmentation de 219,1 millions de dollars E.-U., visant surtout à faire face à la situation d'urgence en Europe et aux besoins des réfugiés syriens, principalement en Turquie. L'augmentation budgétaire résulte aussi de l'accroissement des besoins pour les déplacés internes en Ukraine, ainsi que pour les réfugiés irakiens dans la région.

Vingt-trois pour cent des fonds sont consacrés aux activités de protection, de plaidoyer et de renforcement des capacités, à la fourniture de l'appui aux déplacés internes, ainsi qu'à la prévention et à la lutte contre l'apatridie. Quarante-et-un pour cent du budget sont consacrés au soutien accordé aux réfugiés syriens dans la région, tandis que 29 % sont alloués à la réponse d'urgence en Europe. Du budget régional total, 56 % sont alloués à l'Europe orientale ; 35 % à l'Europe du Nord, de l'Ouest, du Centre et du Sud ; et 9 % à l'Europe du Sud-Est.

En 2015, le HCR a lancé des appels supplémentaires s'élevant à un total de 128 millions de dollars E.-U. de besoins financiers pour l'Initiative spéciale pour la Méditerranée (SMI) (juin 2015 à décembre 2016), dont 77,4 millions de dollars E.-U. de besoins supplémentaires, ainsi que le plan de préparation à l'hiver pour la crise de réfugiés en Europe, s'élevant à 96,15 millions de dollars E.-U. (novembre 2015 à février 2016). Le « Plan de réponse régional pour les réfugiés et les migrants en Europe : Itinéraire de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux » (RMRP), qui fournit le cadre de la réponse d'urgence interinstitutions en Europe en 2016, contient des besoins financiers de 550 millions de dollars E.-U. Les besoins supplémentaires du HCR pour 2016 sont actuellement mis à jour et consolidés avec les besoins énumérés dans les précédents appels. Ils seront publiés dans un nouvel appel supplémentaire devant être lancé en mars 2016.

---

<sup>9</sup> Les références au Kosovo doivent être entendues dans le contexte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'ONU.