

**Comité exécutif du Programme  
du Haut Commissaire**20 février 2015  
Français  
Original : anglais et français**Comité permanent**  
62<sup>e</sup> réunion

---

**Aperçu des opérations du HCR en Europe****A. Contexte***Asile et déplacement interne*

A la fin 2014, la Turquie avait enregistré au total plus de 1,5 millions de réfugiés syriens. En 2014, le pays a aussi accueilli quelque 79 000 demandeurs d'asile non syriens. Au cours de la même période, la Fédération de Russie a enregistré plus de 274 000 demandes de statut de réfugié et d'asile temporaire, principalement de demandeurs venant d'Ukraine (98,7 pour cent), et, dans une moindre mesure, d'Afghanistan et de République arabe syrienne. Les 28 États membres de l'Union européenne (UE) ont enregistré, tous pays confondus, plus de 500 450 demandes d'asile entre janvier et novembre/décembre 2014<sup>1</sup>, soit une augmentation de 28 pour cent par rapport à 2013. Cinq pays ont reçu pratiquement 70 pour cent de l'ensemble des demandes - Allemagne (156 013), Suède (73 945), France (53 404), Italie (51 262) et Hongrie (27 291)<sup>2</sup>. Le plus grand nombre de demandes d'asile (109 439) émanait de ressortissants syriens, lesquels représentaient 22 pour cent de toutes les nouvelles demandes présentées dans l'UE. Les autres principaux pays d'origine des nouveaux demandeurs étaient la Serbie (39 136), l'Érythrée (35 364) et l'Afghanistan (32 182).

Les nouvelles demandes d'asile émanant de ressortissants de la République arabe syrienne se concentraient dans quelques pays d'Europe, cette tendance ayant été aussi observée pour d'autres nationalités. Deux pays seulement - Allemagne et Suède - ont reçu 55 pour cent de toutes les demandes de ressortissants syriens présentées dans des pays membres de l'UE, plus l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse (dénommés collectivement « UE+ »). Sept pays - Allemagne, Suède, Pays-Bas, Autriche, Bulgarie, Danemark et Hongrie - ont reçu 80 pour cent de toutes les nouvelles demandes d'asile émanant de Syriens présentées dans l'UE+.

Bien qu'il soit inférieur dans l'absolu, le nombre de demandes d'asile provenant d'Europe du Sud-Est a également augmenté : il est passé de 10 000 en 2013 à plus de 20 000 en 2014. La plupart de ces demandes ont été enregistrées en Serbie.

En Ukraine, on compte quelque 1 007 917 déplacés internes<sup>3</sup>. La situation humanitaire des personnes vivant dans des secteurs qui ne sont pas contrôlés par le gouvernement s'est

---

<sup>1</sup> Données provisoires. Les chiffres complets pour 2014 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce document. Les données pour les mois de novembre et décembre 2014 ne sont pas disponibles pour tous les pays.

<sup>2</sup> Données provisoires. Ces chiffres n'incluent pas les données pour le mois de décembre pour la France, l'Allemagne et la Hongrie, ni pour les mois de novembre et décembre pour l'Italie.

<sup>3</sup> Nombre de déplacés internes enregistrés par le Ministère de la politique sociale ukrainien, au 29 février 2015.

aggravée du fait du conflit et de l'absence de logement convenable, du chômage, de l'accès insuffisant aux services de santé et à l'aide sociale. Les restrictions à la circulation des personnes et des biens au-delà des « lignes de front » ont également considérablement affecté les civils.

D'autres Ukrainiens ont franchi une frontière internationale en quête d'un endroit sûr. Sur les 640 000 Ukrainiens qui vivaient en dehors du pays en janvier 2015, plus de 264 000 avaient recherché une protection sous une forme ou une autre en Fédération de Russie, 2 657 en Allemagne, 2 644 en Pologne et 2 149 en Italie, tandis que d'autres encore ont bénéficié d'autres formes de séjour légal.

### *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. Quelque 3 500 personnes sont mortes ou ont été portées disparues dans la Méditerranée en 2014, contre 600 en 2013. En 2014, le nombre de personnes arrivant par la mer a presque quadruplé : il est passé de 60 000 en 2013 à plus de 218 000 en 2014. La moitié de ces personnes provenait de la République arabe syrienne et d'Érythrée. La plupart des 170 100 personnes qui ont débarqué en Italie ont été secourues en mer par l'opération *Mare Nostrum* de la marine italienne. Le HCR a maintes fois exprimé sa préoccupation devant l'arrêt récent de l'opération *Mare Nostrum*, dans la mesure où il n'y a pas d'opération européenne de recherche et de sauvetage de ce type pour la remplacer. Le HCR a également reconnu les efforts appréciables de recherche et de sauvetage déployés par plusieurs navires commerciaux.

Le HCR reste préoccupé par les rapports faisant état de renvois de demandeurs d'asile et d'interdiction d'accès aux territoires, ainsi que par les procédures de certains pays européens. Le HCR a demandé l'arrêt immédiat de ces pratiques, et la conduite d'une enquête sur chacun des incidents signalés. Il a également demandé aux États du port de débarquement d'améliorer dans une large mesure l'identification systématique des personnes secourues en mer, ainsi que leurs conditions d'accueil. L'Organisation a encouragé l'application pleine et entière du Règlement Dublin III<sup>4</sup> afin de faciliter le transfert de certains demandeurs d'asile vers d'autres pays de l'UE, par exemple, à des fins de regroupement familial. Le HCR a aussi recommandé la mise en œuvre d'un projet pilote temporaire pour le transfert des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

### *Régime d'asile européen commun*

Le régime d'asile européen commun (RAEC) peut améliorer de manière importante le cadre de protection régional et international. Bien que sa mise en œuvre soit en cours, des mesures concrètes sont encore nécessaires pour traduire le RAEC en un véritable système de responsabilité partagée et de solidarité, fondé sur la confiance entre les États membres de l'UE.

Suite à la demande du HCR de suspendre provisoirement les transferts vers la Bulgarie en vertu du Règlement Dublin en 2014, la Bulgarie s'est employée à remédier à certaines déficiences systémiques dans ses conditions d'accueil et ses procédures d'asile, avec l'appui du HCR, du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), de la Commission européenne (CE), des États membres de l'UE individuellement, et des acteurs de la société

---

<sup>4</sup> Règlement N°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride).

civile internationale et nationale. En avril 2014, le HCR a été en mesure de supprimer les directives relatives à la suspension générale des transferts de demandeurs d'asile vers la Bulgarie en vertu du Règlement Dublin, tout en mettant en garde contre les raisons susceptibles d'empêcher le transfert de certains groupes ou de personnes en vertu de ce Règlement.

Le HCR a reconnu récemment que la Grèce a progressé dans la réforme de son système d'asile, mais a recommandé que les États s'abstiennent toujours de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce au titre du Règlement Dublin<sup>5</sup>. L'Organisation travaille toujours en collaboration avec les autorités grecques pour remédier aux défaillances qui subsistent, et encourage les États membres et les institutions de l'UE à continuer de prêter leur concours.

Dans un arrêt historique, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a conclu que 1) l'évaluation d'une demande d'asile se fondant uniquement sur des notions stéréotypées associées aux homosexuels, 2) l'utilisation d'un « test » visant à établir l'orientation sexuelle d'une personne, et 3) poser des questions précises sur les pratiques sexuelles d'un demandeur d'asile, sont contraires aux droits fondamentaux<sup>6</sup>. Dans une autre affaire concernant les normes d'accès à la protection subsidiaire au sein de l'UE, la CJUE a conclu que le conflit n'a pas besoin d'être caractérisé de « conflit armé » au sens du droit international humanitaire<sup>7</sup>.

## B. Respect des priorités stratégiques globales

### *Protection en mer, accès aux territoires et aux procédures d'asile, et conditions d'accueil*

Devant la situation tragique qui persiste en Mer Méditerranée, le HCR continue d'encourager une approche globale de la protection en mer. Par le biais de l'Initiative pour la Méditerranée centrale<sup>8</sup>, le HCR a émis des directives visant à une action commune au sein l'UE, fondées sur les principes de la solidarité, du partage de la charge et de la protection des personnes qui fuient les persécutions et la violence. Le HCR a fait valoir que des mesures communes de recherche et de sauvetage au sein de l'UE sont nécessaires, de même que des solutions juridiques alternatives aux mouvements clandestins dangereux. Ces solutions alternatives peuvent consister en de meilleures possibilités de réinstallation, des admissions humanitaires, un appui financier privé ou communautaire, l'accès au regroupement familial, et des visas d'étudiants et de travail accordés aux réfugiés.

L'Organisation travaille en étroite collaboration avec Frontex, l'agence européenne chargée du contrôle aux frontières, collaboration qui a lieu à la fois dans le cadre bilatéral et de la présidence du Forum consultatif de Frontex. Dans ce contexte, le HCR a appuyé l'initiative *VEGA Children*<sup>9</sup> et a organisé une visite de suivi des opérations de Frontex à la frontière

<sup>5</sup> Observations du HCR sur le système d'asile actuel en Grèce, décembre 2014, disponible à <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html> (en anglais uniquement)

<sup>6</sup> *A (C-148/13), B (C-149/13), C (C-150/13) contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, disponible à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=547d9487a>

<sup>7</sup> *Aboubacar Diakité contre Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, disponible à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52ea52104>

<sup>8</sup> *Plan d'action de l'Initiative du HCR en Méditerranée centrale*, disponible à <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/home/pendocPDFViewer.html?docid=54902f056&query=Initiative>

<sup>9</sup> L'initiative "VEGA Children" de Frontex vise à repérer et à protéger les enfants victimes du trafic illicite et de la traite dans les aéroports des pays de l'UE.

terrestre entre la Bulgarie et la Turquie. La collaboration entre les deux entités est également importante en ce qui concerne l'analyse des risques et la formation.

En Europe du Sud-Est, le HCR continue d'encourager, en collaboration avec les gouvernements et d'autres parties prenantes, la mise en place de systèmes d'asile et de migration prévoyant une protection, notamment des mécanismes de suivi aux frontières. Peu de progrès ont été enregistrés à ce jour, et le HCR est très préoccupé par les rapports faisant état de renvois, de retards dans le traitement des cas, du faible taux de reconnaissance, et de l'absence de mécanismes d'intégration sur place efficaces, tout cela contribuant, semble-t-il, à un taux élevé de mouvements secondaires. En Europe de l'Est, le HCR est préoccupé par le fait que des personnes ayant certaines nationalités ne puissent pas accéder aux territoires et aux procédures d'asile.

### *Systèmes d'asile et de protection justes et efficaces*

Le HCR travaille en collaboration avec les autorités nationales, les organes de l'UE et la société civile à la phase de transposition et de mise en œuvre du RAEC, notamment en renforçant la coopération pratique avec l'EASO. Une étude de suivi du projet d'évaluation de la crédibilité dans les systèmes d'asile européen (CREDO 2) sera largement diffusée en 2015.

L'initiative concernant la qualité des systèmes d'asile en Europe de l'Est et dans le Sud du Caucase a permis de renforcer la qualité des procédures de détermination du statut de réfugié. Cette initiative est désormais intégrée dans les programmes ordinaires du HCR pour la sous-région, et la coordination est assurée par le Groupe régional d'appui pour la protection en Europe de l'Est nouvellement créé, basé à Tbilisi, en Géorgie.

### *Environnement de protection favorable*

Le nombre croissant de demandes d'asile met à rude épreuve les systèmes d'accueil de certains États membres de l'UE et de pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Beaucoup de pays se débattent pour trouver un logement convenable aux demandeurs d'asile. Parfois, les demandeurs d'asile séjournent de façon prolongée dans des installations fermées ou temporaires aux points d'arrivée, ce qui conduit bon nombre d'entre eux, dont un grand nombre d'enfants non accompagnés, à se déplacer de manière irrégulière.

Dans l'affaire *Tarakhel c. Switzerland*<sup>10</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que, s'agissant d'un transfert au titre du Règlement Dublin, les circonstances individuelles du requérant doivent être prises en compte pour décider de le renvoyer vers un autre pays, même si le système d'asile/d'accueil du pays de renvoi ne connaît pas de difficultés systémiques.

Le recours systématique à la détention des demandeurs d'asile demeure un grave problème dans plusieurs pays d'Europe. Néanmoins, le HCR accueille favorablement la participation de la Hongrie, de Malte, de la Lituanie et du Royaume-Uni au lancement de la stratégie mondiale du HCR *Au-delà de la détention*<sup>11</sup>.

La décision du Conseil « Justice et affaires intérieures » de l'UE sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, adoptée en juin 2014, reflète la sensibilisation croissante de l'UE à l'ampleur des mutilations génitales

---

<sup>10</sup> Disponible à [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{\"appno\":\"29217/12\"},\"itemid\":\"001-147608\"}\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{\)

<sup>11</sup> Disponible à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5448f9114>

féminines. Parallèlement, plusieurs pays de l'UE et États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention d'Istanbul<sup>12</sup>, ce qui démontre leur soutien pour mettre fin à la violence domestique et à la violence à l'égard des femmes.

En 2014, le HCR et l'UNICEF ont lancé une nouvelle publication intitulée, "*Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*" (« Que peuvent faire les États pour assurer le respect de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe »). Ce rapport a été présenté lors de manifestations visant à la sensibilisation et à la formation, organisées en Finlande, en Hongrie et en Irlande. D'autres manifestations de ce type sont prévues en 2015.

#### *Promotion de solutions durables*

En Europe, 18 pays disposent désormais de programmes réguliers de réinstallation, et plusieurs autres pays - Autriche, Bélarus, Liechtenstein et Pologne - se sont engagés à réinstaller des Syriens et à autoriser leur admission humanitaire. En partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations et la Commission internationale catholique pour les migrations, le HCR coordonne un projet de réinstallation financé par l'UE qui encourage l'extension et l'amélioration de la réinstallation en Europe, notamment la réinstallation d'urgence. En 2015, le projet portera sur d'autres formes d'admission qui compléteront les programmes dans les pays de réinstallation déjà existants et offriront de nouvelles possibilités de réinstallation dans des pays qui n'offraient pas cette solution jusque-là.

L'accès à un logement convenable et au regroupement familial reste une difficulté majeure pour les réfugiés en Europe. Les perspectives limitées d'intégration, le dénuement, l'intolérance et la xénophobie sont sources de préoccupation dans beaucoup de pays. Le HCR continue de travailler avec les parties prenantes nationales pour mettre en place une législation pertinente et des plans globaux visant à l'intégration au niveau national.

Dans le cadre du Processus de Sarajevo<sup>13</sup>, la mise en œuvre du programme régional de logement (RHP)<sup>14</sup> s'est poursuivie en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Monténégro et en Serbie. En 2015, le HCR et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) continueront d'encourager la mise en œuvre transparente et juste de ce programme, en particulier concernant l'identification des bénéficiaires. En Bosnie-Herzégovine, les priorités concernent toujours la mise en œuvre du projet multipartite de trois ans financé par l'UE sur la *Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton* et l'appui à la recherche de solutions en faveur des déplacés internes. L'Organisation continuera aussi d'aider les États à mettre en œuvre ses recommandations

<sup>12</sup> En vertu de la Convention d'Istanbul, les États parties doivent reconnaître que la violence de genre à l'égard des femmes est une forme de persécution. Les mutilations génitales féminines sont expressément mentionnées dans la Convention.

<sup>13</sup> Le Processus de Sarajevo tire son nom de la Déclaration de Sarajevo, adoptée par les délégations de la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro en janvier 2005 à la Conférence ministérielle régionale sur le retour des réfugiés. Il a aussi été soutenu par la Déclaration de Belgrade, adoptée en avril 2006 lors du Forum régional sur l'Initiative régionale pour les migrations, l'asile et les réfugiés. Les États participants se sont engagés à trouver des solutions aux personnes encore déplacées suite aux conflits de 1991-1995.

<sup>14</sup> Le programme régional de logement (RHP) a pour objectif de fournir des solutions durables et un logement viable à environ 27 000 ménages (74 000 personnes).

en matière de cessation du statut de réfugié et de solutions durables pour les réfugiés de Croatie<sup>15</sup>.

Le HCR continuera d'aider les gouvernements à rechercher des solutions durables pour les personnes déplacées depuis le Kosovo<sup>16</sup>. En Serbie, le HCR appuiera l'élaboration d'une stratégie de solutions durables en faveur de 90 000 personnes déplacées vulnérables. Le HCR poursuivra aussi ses efforts d'appui au rapatriement librement consenti et à la réintégration de personnes déplacées minoritaires qui souhaitent retourner chez elles depuis le Monténégro, la Serbie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Au Kosovo<sup>17</sup>, le service commun de profilage des déplacés internes conduira un exercice de profilage afin d'obtenir des données essentielles et des informations de référence sur le nombre et la localisation des déplacés internes, ventilées par âge et par genre.

En Géorgie, le HCR continue de plaider en faveur d'un meilleur accès aux moyens de subsistance et aux solutions de logement gérées par le gouvernement pour environ 90 000 déplacés internes qui en ont besoin. En Azerbaïdjan, le HCR préconise l'application d'une approche fondée sur les droits pour les projets de logement et d'aide gérés par le Gouvernement en faveur des déplacés internes.

Les discussions internationales de Genève, coprésidées par des représentants de l'Union européenne, des Nations Unies et de l'OSCE, se penchent toujours sur les questions de sécurité et humanitaires découlant du conflit de 2008 dans la région. 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 déplacés internes soient pris en considération et que la liberté de circulation à travers les lignes de démarcation administrative soit respectée et renforcée.

#### *Intervention d'urgence en Ukraine*

En 2014, le HCR a collaboré avec le Gouvernement ukrainien, les autorités locales et des ONG pour identifier les besoins immédiats et à long terme, et y répondre, des déplacés internes dans les domaines du suivi de la protection, des abris, et de la distribution d'articles non alimentaires. Le HCR a aussi préconisé la mise en place de cadres législatifs appropriés, ce qui a débouché sur l'adoption d'une législation sur les déplacés internes et de procédures d'enregistrement. L'approche modulaire a été activée en décembre 2014, et en janvier 2015, le HCR a déclaré l'Ukraine en « situation d'urgence interne de niveau 2 ». En 2015, le HCR appliquera une stratégie globale pour la protection et l'assistance des personnes touchées par le conflit dans l'Est de l'Ukraine.

#### *Apatridie*

En 2014, la Belgique et la Géorgie ont adhéré à la *Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* (Convention de 1961), et la Turquie a finalisé le processus législatif lui permettant d'adhérer à la *Convention de 1954 relative au statut des apatrides* (Convention de 1954).

La coopération avec les gouvernements dans toute l'Europe du Sud-Est a contribué à l'accès aux documents d'état civil et à la nationalité. Le Gouvernement du Monténégro, en

---

<sup>15</sup> Le premier rapport d'activités, *Implementation of the Durable Solutions Process (Sarajevo Process) for refugees from Croatia displaced by the 91 – 95 conflict, including cessation of refugee status*, novembre 2014, est disponible à [www.refworld.org/docid/547c1e524.html](http://www.refworld.org/docid/547c1e524.html) (en anglais uniquement).

<sup>16</sup> Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

<sup>17</sup> Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

coopération avec le HCR, a lancé un appel public pour identifier les apatrides qui résident dans le pays, et s'emploie à éliminer les obstacles à la régularisation de leur séjour ou à l'obtention de la nationalité. Début 2015, le Parlement estonien a modifié sa législation sur la nationalité, afin de faciliter l'obtention de la nationalité pour les apatrides et les réfugiés âgés, et l'octroi automatique de la nationalité aux enfants nés apatrides dans le pays.

Le HCR encourage les États qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de 1954 et la Conventions de 1961, et de prendre des mesures additionnelles pour la protection des apatrides et la prévention de l'apatridie.

### **C. Information financière**

Au cours de sa soixante-cinquième session, le Comité exécutif a approuvé un budget de 480,5 millions de dollars E.-U. pour l'Europe en 2015. Le budget s'établit aujourd'hui à 536,3 millions de dollars E.-U., reflétant une hausse de 55,8 millions de dollars E.-U. principalement due aux besoins additionnels de ressources en Turquie générés par la crise syrienne. La hausse budgétaire comprend également les budgets supplémentaires pour la situation en Ukraine, qui couvre également les besoins au Bélarus, en République de Moldova et en Fédération de Russie.

En octobre 2013, le Comité exécutif a approuvé un budget initial pour l'Europe de 343,3 millions de dollars E.-U. pour 2014 ; à la fin de l'année, le budget 2014 s'établissait à 487,3 millions de dollars E.-U. Sur ce budget définitif, 70 pour cent ont été alloués à l'Europe de l'Est ; 14 pour cent à l'Europe du Nord/occidentale/centrale/septentrionale ; et 9 pour cent à l'Europe du Sud-Est. Le budget pour la Turquie représente toujours 65 pour cent du budget total pour l'Europe.