

# EUROPE SEPTENTRIONALE, OCCIDENTALE, CENTRALE ET MÉRIDIIONALE



## UNHCR

2014 - 2015  
APPEL GLOBAL

Albanie  
Allemagne  
Andorre  
Autriche  
Belgique  
Bulgarie  
Chypre  
Danemark  
Espagne  
Estonie  
Finlande  
France  
Grèce  
Hongrie  
Irlande  
Islande  
Italie  
Lettonie  
Liechtenstein  
Lituanie  
Luxembourg  
Malte  
Monaco  
Norvège  
Pays-Bas  
Pologne  
Portugal  
République tchèque  
Roumanie  
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord  
Saint-Marin  
Saint-Siège  
Slovaquie  
Slovénie  
Suède  
Suisse

**Demandeur d'asile tchadien avec ses documents d'enregistrement** dans la chambre qu'il partage avec 11 autres demandeurs à Dijon, en France (mars 2013)

HCR / J. TANNER





## Environnement opérationnel

Les 36 pays de cette sous-région possèdent une longue tradition de protection des réfugiés, de solides cadres juridiques et, pour la majorité d'entre eux, des régimes nationaux d'asile opérationnels. Néanmoins, les traditions juridiques et expériences de l'asile et des migrations façonnent le paysage de la protection dans chaque pays de manière spécifique. La Croatie, qui est devenue le 28<sup>e</sup> État membre de l'Union européenne en juillet 2013, est le plus récent pays participant au régime d'asile européen commun (RAEC).

La nouveauté la plus importante en 2013 a été l'adoption d'une législation amendée de l'Union européenne sur l'asile et l'accueil des demandeurs d'asile. Les statuts révisés, qui exigeront une transposition détaillée au niveau national en 2014, renforcent les normes de protection dans la région. Toutefois, des incohérences persistent dans la mise en œuvre, ce qui aboutit à des déficits de protection dans certains pays et pose des difficultés pour le fonctionnement du RAEC, notamment des écueils dans l'application du Règlement Dublin II, qui détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

La tendance à une augmentation du nombre des demandes d'asile présentées dans la région en 2011 et 2012 s'est poursuivie pendant la première moitié de 2013. La crise en République arabe syrienne a en particulier accru la quête d'asile dans l'ensemble de la région. L'Allemagne et la Suède ont été les pays les plus touchés : à eux deux, ils ont reçu plus de 50 pour cent des requêtes émanant de Syriens.

En 2013, l'Allemagne a enregistré le plus grand nombre de demandes d'asile dans la région, suivie de la France et de la Suède.

Si les Syriens forment désormais le deuxième groupe de demandeurs d'asile, le groupe le plus important, et en constante augmentation, est celui composé de personnes originaires de la Fédération de Russie. Les groupes de demandeurs d'asile afghans et serbes arrivent respectivement en troisième et quatrième position. Parmi les personnes en quête d'asile chaque année, on trouve aussi des apatrides. On estime actuellement que 436 000 apatrides vivent dans la région.

Garantir l'accès des réfugiés à l'asile, y compris aux frontières maritimes ou

terrestres, demeure un pari ardu. Le HCR demande aux États d'honorer leurs obligations en matière de protection internationale lorsqu'ils font face à des migrations illégales. Les débats publics ne font guère de différence entre les migrants clandestins et les réfugiés, et la xénophobie restreint l'espace d'asile dans beaucoup de pays de la région. Par ailleurs, la crise économique a également eu des répercussions négatives sur l'image des migrants dans l'opinion publique. Elle a réduit les possibilités pour les réfugiés de trouver un emploi et a limité la disponibilité de ressources pour construire ou consolider les régimes d'asile et de protection.

Dans cet environnement opérationnel difficile, le HCR doit continuer d'inciter les gouvernements et les institutions de l'Union européenne à soutenir l'accès à l'asile, relever la qualité de l'octroi de l'asile, encourager des régimes d'asile justes et efficaces, définir et clarifier les normes juridiques et trouver des solutions durables, notamment l'intégration, pour les réfugiés et les apatrides.

## Stratégie

- Le HCR aidera les gouvernements et d'autres partenaires à édifier et conserver des régimes d'asile et de protection justes et efficaces.
- Pour préserver l'espace d'asile dans le contexte migratoire plus large, le HCR s'emploiera à garantir une gestion des frontières plus sensible aux impératifs de la protection. Il ne ménagera pas ses efforts pour faire en sorte que la détention soit utilisée uniquement en dernier recours. Il fera également campagne pour que les conditions d'accueil, notamment des demandeurs d'asile ayant des besoins spéciaux, tels que les enfants non accompagnés ou séparés et les victimes de la traite ou de traumatismes, respectent les normes internationales minimales.
- Le HCR encouragera une augmentation du nombre de places de réinstallation et un renforcement des capacités d'intégration dans les pays de réinstallation, ainsi qu'une mise en œuvre de projets d'intégration locale pour les quelque 1,6 million de réfugiés dans la région.
- Pour prévenir et résoudre les situations d'apatridie, le Haut Commissariat continuera d'inviter les États à adhérer aux Conventions de 1954 et 1961 sur l'apatridie et d'améliorer les mécanismes destinés à recenser les apatrides.

- Le HCR appuiera les processus de définition des politiques de l'Union européenne relatifs aux personnes relevant de sa compétence et mobilisera un appui politique et financier dans la région pour son travail dans le monde entier.

## Défis

Les difficultés économiques ressenties dans l'ensemble de la région ont eu des conséquences sur la capacité et la volonté de nombreux pays de renforcer la protection, alors que des restrictions budgétaires ont touché les organisations de la société civile qui assurent des services et soutiennent les demandeurs d'asile et les réfugiés. Dans certains pays, la xénophobie et l'intolérance qui en découle ont débouché sur des incidents de discrimination et de violence. Ces phénomènes, allant de pair avec des conflits dans les pays voisins, ont aiguisé la montée d'attitudes négatives à l'égard des nouveaux afflux de demandeurs d'asile et ils ont parfois incité les États à donner la priorité à la lutte contre les mouvements clandestins, notamment par un contrôle renforcé aux frontières, le recours à la détention et la pénalisation des entrées illégales, aux dépens de leurs obligations en matière de protection internationale.

## | Mise en œuvre |

### Opérations

Le HCR atteindra ses objectifs dans la sous-région moyennant une stratégie à plusieurs facettes ayant trait à la définition de normes, au plaidoyer et aux partenariats. Des commentaires sur la législation, des analyses comparées et la participation à des procédures judiciaires permettront au HCR de contribuer à la définition de normes juridiques aux niveaux national et régional. Le suivi et les rapports sur les pratiques nationales, ainsi que la comparaison par des études portant sur plusieurs pays, faciliteront l'analyse des lacunes et l'identification des bonnes pratiques. Le Haut Commissariat nouera le dialogue avec tous les niveaux des gouvernements et des institutions régionales. Il tiendra des consultations avec les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides et collaborera avec

la société civile et de nouveaux acteurs. Les opérations dans les pays se fonderont sur les principes du HCR en matière d'âge, de genre et de diversité et elles encourageront la participation concrète des réfugiés à la planification et la mise en œuvre de programmes gouvernementaux.

#### *Préserver l'espace d'asile dans le contexte migratoire plus large*

Les opérations du HCR dans la sous-région s'emploient à garantir que les arrivants ayant des besoins de protection soient adressés aux autorités compétentes. Avec l'ampleur actuelle des crises humanitaires, davantage d'arrivées dans la sous-région sont à attendre. Une priorité particulière sera accordée aux personnes arrivant par mer. En surveillant les pratiques d'admission et en consolidant les capacités des officiers de l'immigration et des garde-côtes, le HCR s'efforcera d'éviter le risque de refoulement. Les projets

de surveillance aux frontières se poursuivront également dans les trois **États baltes**, en **Italie** et en **Espagne**, ainsi qu'en **Europe centrale**. Le HCR organisera la troisième université d'été sur le droit des réfugiés pour les gardes-frontières en **France** en plus d'événements et de réunions de coopération transfrontalière. Il collaborera avec la **Belgique** pour recenser les pratiques relatives à l'aiguillage des victimes de la traite et avec des homologues spécialisés en **Espagne** pour identifier les victimes de trafics aux points d'entrée.

Des conditions d'accueil adaptées et des procédures capables de répondre aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile sont des éléments essentiels d'un régime d'asile de qualité. Le HCR continuera de travailler pour garantir des normes d'accueil dignes, y compris l'utilisation de la détention uniquement comme mesure de dernier recours.

À **Chypre** et au **Portugal**, le HCR prodiguera un soutien direct aux demandeurs d'asile présentant des besoins spéciaux. À **Malte**, le bureau travaillera avec le Gouvernement pour réduire, et ultérieurement éliminer, l'emploi de la détention. Les solutions de remplacement à la détention seront encouragées plus largement, notamment en **Belgique** et dans tous les pays qui appliquent le Règlement de Dublin. Au **Royaume-Uni**, le HCR préconisera une approche plus centrée sur la protection, qui tienne compte des besoins spéciaux des demandeurs d'asile en détention dont le dossier fait l'objet d'un examen accéléré. En **Finlande**, les conclusions des consultations de 2013 sur l'âge, le genre et la diversité seront mises en œuvre et des méthodes participatives relatives au système de réception seront promues dans l'ensemble des pays nordiques et des États baltes.

Dans toute la région, le HCR donnera la priorité aux besoins spécifiques de certains demandeurs d'asile, en particulier les enfants séparés ou non accompagnés. L'intérêt supérieur de chaque enfant restera la principale considération dans toutes les décisions les concernant, y compris celles qui sont prises dans le contexte du Règlement de Dublin. Un centre relais financé par le HCR à Patras, en **Grèce**, sera consacré à l'assistance des enfants non accompagnés qui sont en transit et sont exposés à de graves risques en matière de protection.

Les bureaux du HCR en **Bulgarie**, en **Hongrie**, en **Pologne**, en **Roumanie**, au **Royaume-Uni** et en **Slovaquie** donneront suite au projet *Répondre à la vulnérabilité*. Des procédures de fonctionnement standard seront instituées dans les centres de réception pour faire face à la violence sexuelle et sexiste.

*Construire et maintenir des régimes efficaces d'asile et de protection*

Le HCR cherche depuis longtemps à améliorer la qualité des décisions

de la part des organes de première instance dans la région et il poursuivra son travail avec les autorités pour appliquer des mécanismes de contrôle de la qualité. Un accent spécial sera placé sur les procédures d'asile adaptées aux enfants, comprenant des mécanismes pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Le HCR prônera une meilleure connaissance des liens entre la traite et l'asile, les besoins de protection relatifs à la mutilation sexuelle féminine et l'utilisation des concepts de pays tiers sûr ou de pays d'asile sûr.

En 2013, le HCR a publié *Beyond Proof*, une analyse détaillée de l'évaluation de la crédibilité dans le régime d'asile de l'Union européenne. Une étude complémentaire portant sur l'évaluation de la crédibilité dans les cas d'enfants demandeurs d'asile sera achevée en 2014.

Le HCR continuera de compléter les efforts du Bureau européen d'appui en matière d'asile pour améliorer la coopération pratique entre les États membres de l'Union européenne dans la consolidation des régimes d'asile et relever la qualité de l'information sur les pays d'origine. Des interprètes seront formés en **Autriche**, en **République tchèque** et dans d'autres pays. Le HCR créera des réseaux de praticiens juridiques et encouragera les progrès de l'aide juridique, en particulier en **Espagne** et en **Autriche**. En **Albanie**, le HCR prêtera une assistance juridique directe aux demandeurs d'asile.

En 2014, le HCR publiera un manuel sur la jurisprudence des tribunaux régionaux en Europe. Il continuera de soutenir la conférence des juges en matière de droit des réfugiés en **Allemagne** et l'université d'été annuelle pour les gardes-frontières à Strasbourg. Il participera au processus d'octroi de l'asile en **Espagne**, en **France** et en **Italie**. En **Grèce**, l'Organisation fournira un appui opérationnel direct aux autorités engagées dans la réforme de la procédure d'asile.

Pour faciliter la transposition des normes juridiques récemment adoptées du RAEC, le HCR fera des commentaires sur la législation et mettra en commun ses analyses juridiques avec des parties prenantes au niveau national, tout en plaidant pour la pleine application des normes juridiques existantes. La participation aux procédures judiciaires et les interventions devant les tribunaux permettront au HCR de garantir la mise en œuvre correcte des lois pertinentes dans les affaires concernant des réfugiés. À cette fin, et spécialement dans la perspective du Règlement de Dublin, les opérations du HCR continueront de formuler des recommandations aux autorités nationales en charge de l'asile.

*Accroître le nombre de places de réinstallation et relever la capacité de réception et d'intégration dans les pays de réinstallation, tout en améliorant les perspectives d'intégration locale de quelque 1,6 million de réfugiés vivant dans la région*

Vingt et un des 36 pays de la sous-région contribuent aux efforts de réinstallation du HCR dans le monde, dont 16 en opérant un programme annuel de réinstallation. En dépit de cela, le nombre de places de réinstallation dans la région est limité si on le compare au nombre de places au niveau mondial, avec des quotas et une capacité de réception et d'intégration très différents selon les pays. Le HCR s'emploiera à garantir des contingents de réinstallation plus généreux et consolidera les capacités nationales de réception et d'intégration par le biais du projet de réinstallation d'urgence mené de manière conjointe par la Commission internationale catholique pour les migrations, l'Organisation internationale pour les migrations et le HCR, et financé par l'Union européenne. Ce projet encourage les bonnes pratiques avec son site Internet dédié et aide à mettre en place un réseau de praticiens de la réinstallation.

En 2014, une attention particulière sera accordée à la réinstallation et à l'admission pour motifs humanitaires de réfugiés syriens. Le HCR continuera de gérer les centres de transit d'urgence de Timisoara (**Roumanie**) et Humenne (**Slovaquie**). Les centres accueillent des réfugiés éligibles pour la réinstallation qui doivent être évacués de toute urgence en lieu sûr où leur procédure de réinstallation pourra être menée à bien.

L'intégration locale des réfugiés et d'autres personnes bénéficiant d'un statut protégé est au centre de régimes d'asile efficaces. Les opérations du HCR feront mieux connaître les difficultés particulières que rencontrent les réfugiés pour s'intégrer, ainsi que le montre la recherche réalisée dans des pays choisis en 2013 au titre du projet financé par l'Union européenne, *Intégration des réfugiés : capacité et évaluation*. L'outil d'évaluation de l'intégration, dont l'utilisation a fait l'objet d'un programme pilote en Europe centrale, aidera les gouvernements à jauger la qualité de leurs programmes d'intégration et à en déceler les lacunes.

Pour favoriser l'intégration, le HCR encouragera les bonnes pratiques relatives à l'intégration sur le marché de l'emploi, au logement et à la construction de réseaux sociaux et professionnels. Des campagnes de sensibilisation mettront en lumière les problèmes particuliers que connaissent les jeunes.

### *Prévenir et résoudre les situations d'apatridie*

En 2014 Le HCR saisira l'occasion offerte par le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1954 sur l'apatridie pour plaider en faveur de l'adhésion aux Conventions sur l'apatridie dans les 16 pays de la région qui ne les ont pas encore signées. Des études ont été entreprises dans 12 pays et en particulier en **Belgique**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**, pour évaluer pleinement l'ampleur des problèmes d'apatridie et les lacunes de la protection des apatrides. L'absence de procédures de détermination de l'apatridie dans la plupart des pays a été citée comme un manque particulier qui doit être corrigé. Dans les pays où des procédures sont en place, comme **l'Espagne**, la **France**, **l'Italie**, la **Hongrie** et le **Royaume-Uni**, le HCR collaborera avec les autorités pour améliorer la qualité de la prise de décision. Des efforts apparentés souligneront la réforme de la législation sur la nationalité, l'enregistrement des naissances et la naturalisation facilitée. La coopération se poursuivra sur les initiatives de plaidoyer et de formation dans la région avec le Réseau européen sur l'apatridie.

### *Renforcer les relations extérieures du HCR et mobiliser un soutien pour le travail de l'Organisation dans le monde entier*

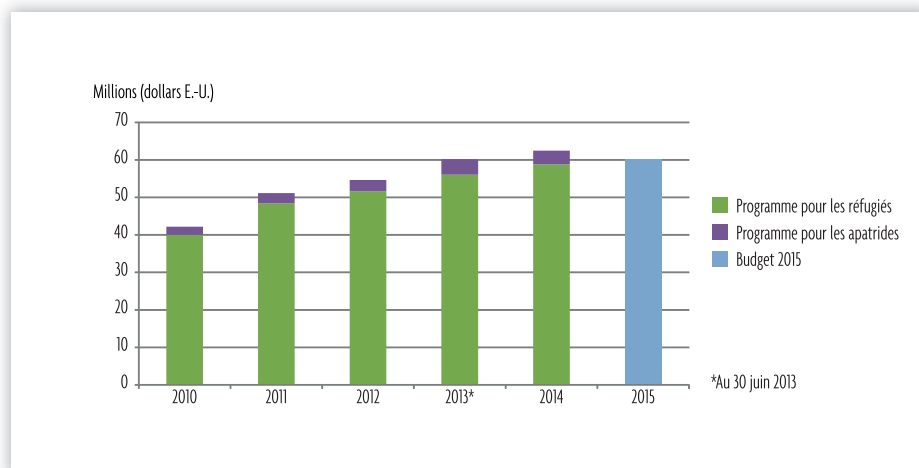
Les opérations du HCR dans la sous-région jouent un rôle important

dans la sensibilisation à son travail et aux besoins des réfugiés dans le monde. Au sein de l'Europe, les attitudes à l'égard des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat sont souvent liées aux débats nationaux sur les migrations, légales et illégales.

En période de crise économique, de chômage élevé et de conflit dans les pays voisins, les réfugiés et les migrants arrivant en nombre croissant dans la région doivent surmonter les attitudes frileuses de la population locale. Pour contrer cette tendance, le HCR collabore étroitement avec les organisations de la société civile et d'autres acteurs de la protection des réfugiés. Il est représenté lors d'événements publics, de séminaires et de conférences, et il travaille avec les médias pour sensibiliser le public aux besoins des réfugiés. Les approches novatrices incluent des campagnes à forte visibilité qui utilisent les espaces publics et les transports. Une attention particulière est accordée à l'amélioration de la communication par les médias sociaux. Là où la xénophobie et le racisme ont causé des violences à l'égard de demandeurs d'asile et de réfugiés, le HCR traitera le problème avec l'aide de partenaires locaux.

Ces quatre dernières années, les besoins financiers du HCR dans la sous-région ont augmenté légèrement. En 2014, les besoins financiers sont fixés à 62,5 millions de dollars E.-U., soit une modeste hausse par rapport au budget 2013 révisé de 60,2 millions de dollars E.-U., due principalement au renforcement des responsabilités du Haut Commissariat dans la couverture des pays nordiques et des États baltes. Environ 94 pour cent du budget 2014 sont alloués aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, alors que 6 pour cent sont consacrés au programme sur l'apatridie.

## Budgets pour l'Europe septentrionale, occidentale, centrale et méridionale | 2010–2015



## Budgets pour l'Europe septentrionale, occidentale, centrale et méridionale | dollars E.-U.

Opération	BUDGET 2013 RÉVISÉ (30 juin 2013)	2014			2015
		PILIER 1 Programme pour les réfugiés	PILIER 2 Programme pour les apatrides	TOTAL	
Belgique - Bureau régional	14 553 295	12 505 096	1 504 165	14 009 261	14 009 261
Hongrie - Bureau régional	11 294 317	11 724 569	1 004 580	12 729 149	12 729 149
Italie - Bureau régional	21 728 884	22 035 168	191 910	22 227 078	19 969 225
Espagne	1 459 619	1 863 715	43 808	1 907 522	1 907 522
Suède - Bureau régional	3 374 032	4 405 546	935 927	5 341 473	5 341 473
Activités régionales	7 768 243	6 261 619	0	6 261 619	6 261 619
<b>Total</b>	<b>60 178 391</b>	<b>58 795 712</b>	<b>3 680 391</b>	<b>62 476 103</b>	<b>60 218 250</b>