



Strasbourg, le 15.12.2015
COM(2015) 679 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Rapport d'avancement sur la mise en oeuvre de l'approche des centres et zones de crise
en Italie**

APERÇU GÉNÉRAL

Le 29 septembre 2015, la Commission a adopté une [communication](#) dans laquelle elle exposait les mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, et appelait au déploiement intégral du programme de relocalisation et des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires travaillant dans les zones de crise («hotspot areas»). À la [demande](#) de la Commission, l'Italie a présenté peu après sa feuille de route relative à la relocalisation et aux équipes d'appui aux centres de crise («hotspots»).

Toutefois, l'application du droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise en place d'un régime d'asile européen commun progresse trop lentement dans les États membres. En conséquence, le 14 octobre, la Commission a présenté une [communication](#) sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration.

En particulier, la Commission a demandé à l'Italie de rendre opérationnels tous les centres de crise dans les délais prévus, de veiller à ce que toutes ses capacités de rétention existantes soient exploitées et d'envisager une réforme de ses normes actuelles en matière de rétention, ainsi que de permettre un transfert rapide des migrants des zones de crise vers les installations d'accueil de seconde ligne ou les centres de rétention.

Depuis lors, les flux migratoires passant par l'Italie ont continué de baisser. Selon Frontex, 3 227 migrants sont arrivés en Italie en novembre, alors que ce chiffre était de 8 529 en octobre. Cela est conforme aux tendances saisonnières. L'arrivée de migrants dont la nationalité leur permet de prétendre à la relocalisation est à présent limitée. L'opération conjointe Triton a continué à soutenir les opérations de recherche et de sauvetage.

Malgré les encouragements répétés de la Commission, à l'heure actuelle, seule une des six zones de crise désignées est pleinement opérationnelle, celle de Lampedusa. La Commission espère que deux autres installations, à savoir Pozzallo et Porto Empedocle/Villa Sikanìa, ouvriront dans les prochains jours, dès que le gouvernement italien aura donné son accord. Lors de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 4 décembre, le ministre italien de l'intérieur a déjà annoncé l'ouverture d'un deuxième centre de crise. Les agences européennes concernées sont informées et prêtes à déployer le personnel supplémentaire nécessaire. L'ouverture de centres de crise à Taranto, Trapani et Augusta nécessite d'importants travaux et ne sera pas possible avant le début de l'année 2016. Sur ces sites, des infrastructures d'accueil doivent être construites, étant donné que l'enregistrement est actuellement effectué dans des tentes et qu'il n'y a pas de lieu d'hébergement.

Le niveau relativement faible des arrivées permet de veiller à ce que le concept de centre de crise soit correctement mis en œuvre et à ce que les insuffisances relevées à ce jour soient traitées. L'infrastructure, l'équipement, les effectifs et l'organisation des centres de crise doivent être renforcés. Il convient de faire en sorte que les centres de crise soient aussi efficaces que possible pour exécuter les opérations de filtrage, de contrôle des documents, de relevé des empreintes digitales et d'enregistrement. La mise en œuvre du concept de centre de crise permettra aussi de garantir que les migrants sont correctement informés et orientés soit vers la procédure d'asile (y compris la relocalisation), soit vers les procédures de retour. Les dispositifs de sécurité devraient être améliorés en priorité. L'ouverture officielle de nouveaux

centres de crise est essentielle pour que tous les migrants débarqués en Italie soient soumis à la procédure des centres de crise.

L'efficacité des centres de crise en période de forte demande dépendra en outre de la bonne volonté que manifesteront les États membres pour envoyer davantage d'experts en Italie. Parallèlement, le gouvernement italien devrait également s'efforcer de clarifier le cadre juridique applicable aux activités de tous les acteurs présents sur le terrain dans les centres de crise. Une équipe de trois fonctionnaires de la Commission est à présent installée en permanence en Italie afin d'aider à la coordination.

L'efficacité des centres de crise est également essentielle au bon fonctionnement de la relocalisation. Par ailleurs, la collaboration active de tous les États membres participants est impérative. Parallèlement, les demandeurs d'asile pouvant bénéficier de la relocalisation doivent être correctement informés des droits et obligations liés à leur participation au programme. Jusqu'à présent, seuls 19 États membres ont désigné des officiers de liaison pour faciliter la mise en œuvre du programme de relocalisation et 12 États membres seulement ont offert des places pour des candidats à la relocalisation, avec un total de 1 041 places. Le rythme de la relocalisation doit être accéléré, eu égard au chiffre de 154 demandeurs d'asile relocalisés à ce jour depuis l'Italie.

I. ZONES DE CRISE – ÉTAT D'AVANCEMENT

1. Six zones de crise ont été désignées par le gouvernement italien: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle/Villa Sikanìa, Trapani, Augusta et Taranto.
2. Lampedusa est actuellement le seul centre de crise opérationnel. Une organisation des tâches d'enregistrement, qui comprennent le filtrage, le contrôle des documents, le relevé des empreintes digitales et l'enregistrement avec l'aide de Frontex, ainsi que la possibilité de demander l'asile et la relocalisation avec l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), a été mise en place. L'ouverture d'un deuxième centre de crise a été annoncée par le ministre italien de l'intérieur lors de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 4 décembre.
3. Deux autres implantations, à savoir Pozzallo et Porto Empedocle/Villa Sikanìa, sont prêtes à ouvrir, dès que le gouvernement italien aura donné son accord. Les agences européennes concernées sont informées et prêtes à déployer le personnel supplémentaire nécessaire. Taranto, Trapani et Augusta nécessitent d'importants travaux et ne seront pas prêts avant le début de l'année 2016. Sur ces sites, des infrastructures d'accueil doivent être construites, étant donné que l'enregistrement est actuellement effectué dans des tentes et qu'il n'y a pas de lieu d'hébergement.
4. En novembre 2015, les autorités italiennes ont mis en place des groupes de coordination en vue de la mise en œuvre de l'approche des zones et centres de crise, auxquels plusieurs acteurs, notamment la Commission européenne, les agences de l'Union et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), sont invités à participer. L'un de ces groupes élabore actuellement des procédures opérationnelles standard pour les centres de crise.
5. Afin de renforcer encore la sécurité, Frontex déploiera en décembre 165 experts supplémentaires, y compris des experts spécialistes des documents d'identité, pour

procéder à l'examen des documents. 52 experts de Frontex sont actuellement déployés dans les centres de crise italiens. D'autres experts pourraient être rapidement déployés dès que d'autres installations de crise seront ouvertes. En outre, les moyens de renforcer le rôle d'Europol dans les activités des centres de crise, en particulier au lendemain des attentats de Paris, sont actuellement examinés.

6. Aucune vérification systématique n'est effectuée dans les bases de données européennes lors du relevé des empreintes digitales des migrants en situation irrégulière à leur arrivée. Seule une vérification dans un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) national est actuellement effectuée. Les systèmes informatiques italiens doivent être adaptés afin d'assurer les interconnexions entre les bases de données nationales et les bases de données internationales/de l'Union et de permettre de vérifier de manière automatisée et approfondie si les migrants qui arrivent figurent dans le système d'information Schengen (SIS) II et dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD).
7. Le ministère italien de l'intérieur présentera des demandes urgentes de financement d'appareils photographiques (pour l'identification au moyen d'une photo), de machines servant au relevé des empreintes digitales ainsi que de services d'interprétation. Cela permettra de compléter l'équipement disponible et d'augmenter encore les capacités en matière de filtrage et de relevé des empreintes digitales. Les autorités italiennes travaillent également à la mise à jour des logiciels utilisés, afin d'accroître l'efficacité du processus et d'éviter que les empreintes digitales ne soient relevées deux fois.
8. Un nouveau système informatique [en ligne, par l'intermédiaire d'un réseau privé virtuel (RPV)], permettant l'intégration des tâches relatives à l'accueil des migrants et reliant les différents services de la police nationale italienne, sera lancé à partir de février 2016; ce système permettra notamment d'établir des liens entre les données photographiques et dactyloscopiques de la police scientifique et de les mettre à la disposition de la police aux frontières/de l'immigration.
9. Les procédures de débarquement sont en cours d'actualisation afin d'affiner encore le concept de centre de crise. À cette occasion, Frontex teste des solutions novatrices permettant de simplifier la procédure de débarquement et d'accélérer le traitement dans les zones de crise.
10. L'Italie et Frontex surveillent en ce moment les activités des migrants en mer Adriatique, pour être prêtes à étendre rapidement la zone d'intervention de l'opération conjointe Triton et se préparer à d'éventuels débordements en provenance de la côte Adriatique.
11. Tout en reconnaissant la valeur des mesures prises par les autorités italiennes pour remédier au problème posé par le relevé des empreintes digitales des migrants en situation irrégulière à leur arrivée, le 10 décembre 2015, la Commission a adressé aux autorités italiennes une lettre de mise en demeure pour application incorrecte du règlement Eurodac et les a invitées à présenter leurs observations dans un délai de deux mois.
12. La Commission a constaté des écarts entre le nombre d'arrivées irrégulières et les statistiques dactyloscopiques d'Eurodac. Entre le 20 juillet 2015 et la fin du mois de novembre 2015, selon les chiffres de Frontex, 65 050 ressortissants de pays tiers sont arrivés par voie maritime en Italie, tandis que les statistiques d'Eurodac font apparaître

que les empreintes digitales de seulement 29 176 ressortissants de pays tiers ont été relevées et figurent dans la base de données Eurodac.

Ce qui reste à faire à court terme

1. Les centres de crise de Pozzallo et de Villa Sikania/Porto Empedocle devraient ouvrir d'ici à la fin de l'année 2015. Les travaux de rénovation d'autres centres de crise devraient également commencer et ceux-ci devraient être prêts d'ici à la fin du mois de février 2016.
2. Les autorités italiennes devraient immédiatement prendre des mesures pour accroître le personnel médical dans les centres de crise afin de permettre une multiplication des files d'attente pour le filtrage et le relevé des empreintes digitales, et de réduire ainsi le temps total nécessaire à un migrant pour accomplir toutes les démarches/formalités dans le centre de crise.
3. Les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts, y compris au niveau législatif, afin de se doter d'un cadre juridique plus solide pour régir les activités des centres de crise, en autorisant en particulier l'usage de la force pour le relevé des empreintes digitales et en adoptant des dispositions prévoyant une rétention plus longue pour les migrants qui s'opposent à ce relevé. L'objectif d'un taux de 100 % pour le relevé des empreintes digitales des migrants à leur arrivée doit être atteint sans délai.
4. La participation d'Europol aux activités des centres de crise doit être accrue, améliorée et clarifiée, afin de multiplier les enquêtes contre les passeurs. La police nationale et les autorités judiciaires italiennes doivent adopter des dispositions précises et harmonisées afin de permettre un échange systématique (en temps réel) d'informations avec Europol, tant avec le personnel supplémentaire éventuellement déployé sur le terrain que par des contacts avec le siège de La Haye, le cas échéant par le système SIENA.
5. Les systèmes informatiques devraient être mis à jour sans tarder, aux fins de l'interconnexion des bases de données nationales et des bases de données internationales/de l'Union, ce qui permettra de vérifier de manière approfondie si les migrants qui arrivent figurent dans le SIS II ou dans la base SLTD d'Interpol.
6. Les autorités italiennes devraient continuer d'améliorer leur système de transferts à partir des zones de crise vers le reste du pays, en développant notamment un dispositif de transport aérien. Si nécessaire, ce dernier pourrait bénéficier d'une aide du Fonds «Asile, migration et intégration» (programme national au titre de l'AMIF).

II. RELOCALISATION — ÉTAT D'AVANCEMENT

1. Un premier vol de relocalisation de l'Italie vers la Suède, transportant 19 demandeurs d'asile, a eu lieu le 9 octobre 2015. Depuis lors, 125 autres demandeurs d'asile ont été transférés vers la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Suède avec l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). D'autres opérations de relocalisation sont prévues le 17 décembre (vers la Belgique et le Portugal), le 22 décembre (vers l'Espagne) ainsi qu'au début de l'année 2016 (vers la France et la

Lettonie). Au total, 186 candidats à la relocalisation ont pour le moment été recensés et 171 de ces candidatures ont été soumises par les autorités italiennes à l'approbation d'autres États membres.

2. À l'heure actuelle, 12 États membres seulement ont proposé 1 041 places pour des candidats à la relocalisation, tandis que 19 États membres ont désigné des officiers de liaison. Plusieurs réunions des officiers de liaison en Italie ont eu lieu, la dernière s'étant tenue le 10 décembre 2015.
3. Des informations sur le programme de relocalisation sont actuellement fournies aux réfugiés à Lampedusa et en d'autres points et centres de débarquement. Au total, l'EASO a déployé quatre experts. De plus, les autorités italiennes et le HCR ont conclu un accord prévoyant une subvention spéciale pour soutenir le processus de relocalisation, en particulier en ce qui concerne la fourniture d'informations.
4. L'EASO a envoyé neuf nouveaux experts, qui aident les autorités italiennes à enregistrer les demandes de relocalisation à plusieurs endroits ainsi qu'à l'unité «Dublin» italienne à Rome. Le personnel du ministère italien de l'intérieur affecté à la relocalisation a récemment été augmenté.
5. Le processus de relocalisation depuis l'Italie est actuellement menacé par le manque de candidats potentiels, en raison du faible nombre d'arrivants, dont la nationalité ne leur permet pas, en général, de bénéficier de la relocalisation.
6. La Commission s'apprête à mettre à la disposition de l'Italie, par l'intermédiaire du programme national au titre de l'AMIF, le financement convenu (500 EUR par personne relocalisée), afin de favoriser les transferts dans le cadre du programme de relocalisation. L'Italie et l'OIM sont parvenues à un accord pour couvrir les coûts des transferts du programme de relocalisation. L'OIM a accepté de préfinancer ces transferts, dans l'attente de la conclusion de la convention de subvention formelle, qui doit être signée en janvier 2016. Au début du mois de décembre 2015, l'OIM a présenté une demande urgente au Fonds «Asile, migration et intégration» pour des actions complémentaires d'appui au programme de relocalisation, en particulier la fourniture d'orientations et la réalisation de contrôles sanitaires avant le départ, de sorte que le voyage ait lieu en toute sécurité et dans la dignité.
7. Un groupe de travail coordonné par les autorités italiennes, comprenant des représentants de la Commission européenne, des agences de l'Union, de l'OIM et du HCR, se réunit régulièrement en vue d'optimiser le processus de relocalisation.
8. La Commission européenne soutient le processus de relocalisation en apportant une aide juridique ciblée à l'Italie, par l'intermédiaire de son équipe de trois fonctionnaires basée à Rome. Des précisions juridiques ont déjà été fournies dans plusieurs cas, surtout afin de faciliter l'échange des relevés d'empreintes digitales entre États membres. Une réunion spéciale du Forum sur la relocalisation sera consacrée à ces questions le 16 décembre 2015 à Bruxelles.

Ce qui reste à faire

1. Afin d'éviter toute confusion lors de la fourniture d'informations relatives aux droits et obligations des migrants, un message commun sur l'information à leur donner est actuellement élaboré à l'intention de tous les acteurs impliqués dans les activités des centres de crise et dans le processus de relocalisation.
2. Les autorités italiennes devraient mettre au point, au début de l'année 2016, une procédure spéciale visant à permettre le transfert de mineurs non accompagnés dans le cadre du programme de relocalisation.
3. L'EASO devrait rapidement dépêcher des médiateurs culturels en même temps que ses équipes afin d'accroître l'efficacité de ses opérations de déploiement, sans devoir compter sur les autorités nationales.
4. Les États membres devraient réduire sensiblement le temps de réponse aux demandes de relocalisation présentées par les autorités italiennes.
5. Les États membres devraient augmenter encore leurs engagements dans le cadre du programme de relocalisation et prolonger la validité des engagements déjà pris afin de tenir compte du faible nombre actuel des arrivées en Italie.
6. Le processus de relocalisation devrait être encore amélioré sur la base des recommandations du groupe de travail et des résultats du Forum sur la relocalisation du 16 décembre 2015.

III. RETOUR — ÉTAT D'AVANCEMENT

1. Selon les autorités italiennes, 14 113 personnes ont été renvoyées d'Italie en 2015. En 2015, l'Italie a participé à 11 vols de retour communs coordonnés par Frontex. Plusieurs de ces retours ont eu lieu avant le début de la mise en œuvre de l'approche des zones et centres de crise.
2. Les autorités italiennes ont conclu dans le passé des accords opérationnels bilatéraux avec l'Égypte et la Tunisie, qui ont mis en place des procédures de retour dans les 48 heures. L'Italie s'efforce actuellement de parvenir à des accords similaires avant la fin de l'année 2015 avec certains pays subsahariens (Sénégal, Nigeria, Côte d'Ivoire). La Commission européenne assiste aux discussions en qualité d'observateur et aide au bon déroulement du processus.
3. Aucune opération bénéficiant d'une assistance au retour volontaire n'a eu lieu depuis l'expiration de la dernière convention de subvention avec l'OIM, en juillet 2015. Un nouveau programme d'assistance au retour volontaire ne devrait être mis en place qu'à partir du printemps de l'année prochaine, en raison de retards liés aux procédures de passation de marchés au niveau national.
4. Des officiers de liaison consulaires de plusieurs pays d'Afrique seront affectés dans les centres de crise italiens afin d'aider aux opérations de filtrage et à l'établissement de nouveaux documents d'identité, de manière à assurer des retours rapides.

Ce qui reste à faire

1. Les autorités italiennes doivent renforcer le dialogue avec les principaux pays d'origine des migrants en situation irrégulière et rationaliser leurs procédures administratives afin d'assurer la rapidité des retours forcés.
2. Compte tenu du fait que la proportion de migrants arrivant en Italie qui n'ont pas besoin de protection internationale est en augmentation constante (plus de 50 % à ce jour, selon les autorités italiennes), on peut considérer que la capacité de rétention actuelle dans ce pays (quelque 604 places au total) est d'ores et déjà insuffisante. Il convient d'envisager la pleine utilisation des capacités de rétention existantes, dont le financement est déjà prévu par le programme national au titre de l'AMIF, et la planification (urgente) du renforcement (temporaire) des capacités de rétention de l'Italie.
3. L'Italie a déjà lancé un appel d'offres et devrait reprendre le plus rapidement possible le programme d'assistance au retour volontaire pour réduire le nombre important de personnes prêtes au retour, en envisageant éventuellement d'introduire une demande d'aide d'urgence au titre de l'AMIF pour assurer la transition jusqu'à la mise en place du nouveau programme d'assistance au retour volontaire.
4. La Commission européenne, soutenue par les États membres, devrait intensifier les négociations avec les pays tiers pour faciliter la réadmission des migrants qui n'ont pas droit à une protection internationale, y compris par l'utilisation ciblée du Fonds fiduciaire pour l'Afrique.

IV. AMÉLIORER LA GESTION DES FRONTIÈRES — ÉTAT D'AVANCEMENT

1. L'opération Triton de l'agence Frontex est menée en Méditerranée centrale, avec quatre navires de patrouille de haute mer, deux avions à voilure fixe, deux hélicoptères, cinq navires de patrouille côtière, un bateau de patrouille côtière et deux bureaux mobiles. Depuis le début de l'opération, Triton a contribué à sauver 56 163 vies humaines en mer. Plusieurs améliorations sont en cours d'expérimentation au sein de l'opération, afin de faciliter le débarquement dans le cadre des centres de crise. Les autorités italiennes examinent actuellement avec Frontex la possibilité d'étendre la zone d'intervention de Triton afin de couvrir des débordements éventuels provenant de la route des Balkans occidentaux.
2. L'opération EUNAVFOR MED est entrée dans sa deuxième phase le 7 octobre, elle déploie sept unités navales de surface et six unités aériennes.

Ce qui reste à faire

1. Eu égard au risque potentiel d'augmentation des arrivées à la frontière slovéno-italienne, les autorités italiennes devraient élaborer des plans d'urgence prévoyant notamment la possibilité de solliciter une aide supplémentaire auprès de l'agence Frontex et de l'EASO.
2. Les États membres devraient continuer à veiller à ce que des moyens soient mis à la disposition des opérations Triton et EUNAVFOR MED en Méditerranée.

V. CAPACITÉ D'ACCUEIL

1. Selon les autorités italiennes, l'Italie dispose d'une capacité d'accueil de 101 933 places pour les demandeurs d'asile, y compris les zones de crise, constituée de 19 715 places dans le système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (système SPRAR) géré par les municipalités, de 7 663 places dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CARA) et de 74 555 places dans des centres d'accueil spéciaux (CAS). Cette capacité est considérée comme adaptée aux besoins du système d'asile en Italie.
2. Des installations d'accueil spécifiques pour la relocalisation ont été répertoriées à Villa Sikania, Crotone, Bari et Castelnuovo di Porto (Rome).
3. La capacité de traitement des demandes d'asile en Italie a été améliorée et un total de 41 commissions territoriales sont actuellement opérationnelles. En conséquence, le nombre de dossiers d'asile en suspens a diminué au cours des derniers mois.
4. Les autorités italiennes envisagent de revoir en profondeur le régime italien d'asile et d'accueil afin d'en accroître l'efficacité et de rationaliser les procédures, notamment dans le cadre des recours.

Ce qui reste à faire

1. Les travaux en cours sur la réforme du régime d'asile et d'accueil devraient se poursuivre et conduire à une procédure d'asile simplifiée, en particulier en ce qui concerne la procédure de recours, ainsi qu'à la réduction des différences de qualité que présente le processus décisionnel d'une région à l'autre.
2. Il convient de renforcer les systèmes de surveillance afin de réduire les différences existant dans la qualité des conditions d'accueil dans l'ensemble du pays et d'éviter les risques de corruption dans la gestion de l'accueil.
3. Il convient de créer une base de données unique reliant les procédures d'asile et d'accueil afin de faciliter la gestion des flux.
4. Les autorités italiennes devraient conclure sans tarder l'appel d'offres visant à mettre en place un système de vols pour le transfert des migrants. La Commission européenne pourrait envisager de soutenir le système à titre de mesure provisoire pour une période limitée, jusqu'à ce que l'ensemble de l'offre retenue soit en place.