

Bruxelles, le 10.2.2016
COM(2016) 85 final

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

**sur
l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda
européen en matière de migration**

Communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration

I INTRODUCTION: GESTION DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Le monde compte plus de 60 millions de réfugiés ou de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ce qui constitue la crise des réfugiés la plus grave depuis la seconde guerre mondiale. Le conflit et la crise qui frappent la Syrie et d'autres pays ont agi comme un détonateur, mais les tendances démographiques de fond, le changement climatique, la pauvreté, la mondialisation des transports et les communications sont autant d'éléments qui ont également contribué au nombre record de migrants et de réfugiés qui sont arrivés dans l'Union européenne en 2015. Une inversion de ces facteurs est peu probable dans un avenir prévisible. En 2016, un renforcement radical du régime de migration de l'UE sera donc nécessaire. Nous ne pouvons plus nous contenter de parer aux conséquences de flux migratoires non contrôlés et irréguliers, nous devons nous rendre véritablement capables de gérer ces flux, en fournissant aux personnes ayant besoin d'une protection des possibilités légales et organisées d'accéder au territoire de l'UE et en identifiant et en renvoyant rapidement et de manière effective les personnes qui n'ont aucun droit de séjourner dans l'Union européenne.

Le second semestre de l'année 2015 a été marqué par l'entrée illégale dans l'Union européenne d'un nombre sans précédent de personnes. Au plus fort du phénomène, en octobre 2015, plus de 200 000 personnes sont arrivées en Grèce en un mois. Même si ce nombre a ensuite considérablement diminué, tombant à un peu plus de 60 000 personnes en janvier, ces chiffres restent élevés pour des mois d'hiver, en comparaison des années précédentes. L'aggravation du conflit en Syrie ces derniers jours devrait entraîner un nouvel afflux de réfugiés en Turquie. Cela signifie que la solidarité européenne continuera d'être sollicitée, conformément aux responsabilités que l'UE assume au titre de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et aux valeurs humanitaires auxquelles tous les États membres de l'Union européenne ont souscrit. L'UE doit aussi faire en sorte qu'il ne soit plus nécessaire aux réfugiés d'entreprendre des voyages périlleux, en leur venant en aide plus près de chez eux. Si une diminution des flux est hautement souhaitable car les autorités nationales et locales sont souvent débordées, il ne faut pas espérer que la crise des réfugiés sera réglée avant que ses causes profondes – l'instabilité, la guerre et la terreur dans le voisinage immédiat de l'Europe, notamment la poursuite de la guerre et des atrocités en Syrie – ne soient définitivement éradiquées. La seule ligne de conduite responsable est de faire face à cette réalité, de l'expliquer ouvertement et honnêtement aux citoyens et de redoubler d'efforts pour gérer plus efficacement et de manière plus satisfaisante les conséquences de cette situation dans l'Union européenne, au moyen d'une approche européenne mieux coordonnée et dans le respect des règles et des valeurs communes de l'UE.

Ces derniers mois, une route migratoire s'est dessinée en Méditerranée orientale et à travers les Balkans occidentaux, par laquelle les migrants progressent rapidement vers le nord, passant une frontière après l'autre, en contradiction fondamentale avec les principes du régime d'asile européen commun et les règles de Schengen. Cette situation a alors conduit plusieurs États membres à recourir à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, remettant ainsi en question le bon fonctionnement de l'espace Schengen de libre circulation et ses avantages pour les citoyens européens et l'économie européenne. La sécurité est aussi extrêmement préoccupante, en particulier depuis la récente vague d'attentats terroristes commis sur le sol européen, et elle a été invoquée par certains États membres pour justifier l'application de mesures temporaires de ce type. L'objectif doit être de garantir que toute personne qui arrive dans l'UE est soumise à des contrôles de sécurité approfondis.

Au cours des six derniers mois, la Commission européenne s'est employée, de façon constante et continue, à apporter une réponse européenne rapide et coordonnée. Elle a présenté une vaste série de propositions visant à doter les États membres des outils nécessaires pour gérer les arrivées en grand nombre, et beaucoup de ces propositions ont déjà été adoptées par le Parlement européen et le Conseil. Par le triplement de notre présence en mer, la création d'un nouveau mécanisme de solidarité d'urgence pour relocaliser les demandeurs d'asile à partir des pays les plus touchés, une mobilisation sans précédent du budget de l'UE (plus de 10 000 000 000 EUR) pour affronter la crise des réfugiés et venir en aide aux pays les plus touchés, la mise en place d'un nouveau cadre de coordination et de coopération pour les pays des Balkans occidentaux, le lancement d'un nouveau partenariat avec la Turquie et une proposition ambitieuse de création d'un nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, nous renforçons de manière significative la politique européenne en matière d'asile et de migration pour que l'Union puisse relever les nouveaux défis auxquels elle fait face.

Les éléments constitutifs fondamentaux d'un système durable de gestion des migrations sont certes désormais en place sur le papier, mais leur mise en œuvre rapide et intégrale sur le terrain fait défaut. En décembre, la Commission européenne a fait rapport sur l'état d'exécution des décisions prises par les États membres et a constaté que la mise en œuvre était trop lente. Deux mois plus tard, des progrès ont été accomplis sur un certain nombre de points. Il n'en demeure pas moins que plusieurs délais n'ont pas été respectés et que de nombreux engagements tardent encore à être honorés. Les responsabilités politiques doivent être assumées au plus haut niveau dans tous les États membres pour que les autorités nationales et locales puissent, avec le soutien et l'assistance que l'UE a mis à disposition au cours de ces derniers mois, mettre en œuvre l'action européenne coordonnée qui a été décidée pour faire face à la crise des réfugiés rapidement et de manière efficace sur le terrain.

Le rétablissement de la bonne gestion des frontières sur la route de la Méditerranée orientale/des Balkans occidentaux constitue aujourd'hui la priorité absolue de l'Union européenne. Lors de la prochaine réunion du Conseil européen, les dirigeants devront s'engager à faire tout ce qui est nécessaire pour rétablir le bon fonctionnement du régime de migration et imposer le contrôle des flux irréguliers et incontrôlés par la route de la Méditerranée orientale/des Balkans occidentaux avant le printemps. Cela obligera tous les États membres à prendre des décisions difficiles, à agir avec détermination et à faire preuve de responsabilité et de solidarité.

Il est particulièrement important que tous les États membres s'engagent à mettre fin à l'approche consistant à laisser passer les personnes qui indiquent qu'elles souhaitent demander l'asile ailleurs. Les personnes arrivant dans l'Union doivent savoir que si elles ont besoin d'une protection, elles la recevront, mais que ce n'est pas à elles de décider où. Si elles n'ont pas droit à une protection, elles seront renvoyées, dans le respect intégral du principe de non-refoulement.

La Grèce et les pays situés en amont sur la route des Balkans occidentaux auront besoin d'un soutien important pour enregistrer efficacement les personnes ayant besoin d'une protection et examiner correctement leur situation, ainsi que pour renvoyer rapidement les autres migrants vers leur pays d'origine ou vers d'autres pays tiers sûrs par lesquels ils ont transité. Les autres États membres doivent honorer les engagements qu'ils ont pris concernant le partage de la responsabilité d'accueillir les personnes ayant besoin d'une protection et de leur offrir un refuge, en accélérant la mise en œuvre des programmes de relocalisation d'urgence, en place depuis septembre 2015 déjà. De ce fait, si la Grèce doit faire le nécessaire pour rétablir l'application normale du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen et des règles de Dublin, il ne saurait être question de la laisser subir seule les conséquences de la crise des réfugiés; elle devrait continuer à recevoir une aide financière et une assistance technique des institutions et agences de l'UE ainsi que de tous les autres États membres afin d'être en mesure d'assumer les responsabilités qui incombent à un État membre de première entrée conformément aux règles de l'UE adoptées d'un commun accord.

La présente communication dresse le bilan de la mise en œuvre des actions décidées en réaction à la crise des réfugiés et énumère les domaines clés dans lesquels de nouvelles mesures s'imposent à très brève échéance pour reprendre le contrôle de la situation. La Commission fournira, avant le Conseil européen de mars, une autre contribution sur les changements plus fondamentaux nécessaires à une politique durable en matière de migration, et notamment une réforme du système de Dublin.

Pour contribuer à gérer efficacement la crise des réfugiés, les dirigeants devraient, lors de la réunion du Conseil européen de février, s'engager à:

- achever sans tarder la mise en place de centres de crise («hotspots») en Grèce et en Italie afin de garantir l'enregistrement des migrants et des réfugiés et leur prise en charge, conformément au principe selon lequel personne ne devrait entrer dans l'UE sans avoir été correctement enregistré et soumis au relevé de ses empreintes digitales; un soutien ciblé de l'UE visera à garantir le renforcement des capacités d'accueil et le bon fonctionnement des procédures d'asile et de retour;
- mettre fin à l'approche consistant à laisser passer tout le monde et faire instamment appliquer les règles de l'UE en matière d'asile et de gestion des frontières;
- accélérer sensiblement la mise en œuvre du programme de relocalisation adopté, pour soulager l'Italie et la Grèce;
- recourir davantage et de manière plus cohérente aux dispositions permettant le retour des demandeurs d'asile dans des pays tiers sûrs;
- mettre en œuvre l'approche décidée concernant une coopération et une coordination plus poussées entre les pays situés le long de la route des Balkans occidentaux;
- intensifier considérablement les efforts déployés sur tous les plans pour garantir des réadmissions et des retours effectifs et s'attaquer aux causes profondes des migrations, en maximisant tous les moyens à disposition, notamment les préférences commerciales et l'aide au développement, pour assurer l'engagement des pays tiers en faveur de résultats concrets;
- poursuivre les actions menées dans le cadre du plan d'action commun UE-Turquie pour tarir les flux en provenance de Turquie et mettre rapidement en œuvre les projets relevant de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie;
- renforcer les contrôles aux frontières extérieures en adoptant la proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, au plus tard en juin, et en rendant ce corps opérationnel pendant l'été;
- prendre en charge les besoins fondamentaux des migrants et des réfugiés les plus vulnérables, notamment des enfants;
- renforcer la capacité de l'UE à apporter une aide humanitaire aux pays tiers et mettre en place les capacités nécessaires pour fournir une aide humanitaire au sein de l'UE, afin de soutenir les pays confrontés à un grand nombre de réfugiés et de migrants;
- accroître le soutien de l'UE aux réfugiés syriens, notamment en ouvrant des filières d'accès légales, au moyen de la réinstallation et de l'approbation du programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie, comme la Commission l'a recommandé le 15 décembre 2015.

II CE QUI A DÉJÀ ÉTÉ FAIT

II.1 Mesures opérationnelles

Gérer les flux entrants de migrants et de réfugiés

Le sauvetage en mer a été la première priorité de l'Union européenne. Au cours de l'année 2015, l'opération conjointe **Triton** et l'opération conjointe **Poséidon**, coordonnées par Frontex, ont permis de sauver plus de 250 000 personnes¹. Ces interventions, conjuguées au déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières de Frontex en mer Égée, ont contribué à repérer plus d'un million d'immigrants en situation irrégulière et à arrêter plus de 900 passeurs présumés.

L'action de l'UE vise aussi directement le trafic de migrants. Dans la partie sud de la Méditerranée centrale, l'EU NAVFOR MED opération SOPHIA est entrée avec succès dans une phase permettant de procéder à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement, dans les eaux internationales, des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite d'êtres humains ou le trafic de migrants. À ce jour, cette opération a permis de secourir plus de 9 000 personnes et elle est prête à étendre ses activités aux eaux territoriales libyennes, si l'évolution de la situation institutionnelle et politique en Libye le permet.

Les agences de l'UE, Europol, Frontex et Eurojust, ont accru leur capacité à lutter contre le trafic de migrants, par un renforcement de la coordination, des ressources supplémentaires et une présence permanente dans les États membres sous pression. Cela inclut la collecte de renseignements sur place, dans les centres de crise, pour aider les autorités nationales à recueillir des informations et à lancer des enquêtes. En 2015, 10 735 nouveaux suspects liés au trafic de migrants ont été introduits dans la base de données d'Europol, qui dispose actuellement de renseignements sur plus de 38 600 suspects. Europol lancera sous peu, le 22 février, le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants, une plateforme européenne d'informations sur le trafic de migrants².

S'appuyant sur un soutien solide et ciblé de l'UE, la Grèce et l'Italie ont commencé à mettre en place (et, dans certains cas, ont terminé de le faire) des **centres de crise**³ assurant le filtrage, l'identification et le relevé des empreintes digitales des ressortissants de pays tiers arrivant illégalement à la frontière extérieure de l'UE. L'enregistrement est une première étape cruciale dans le contrôle et la gestion des flux. Les centres de crise sont conçus pour permettre à des équipes intégrées d'agents frontaliers de travailler dans des installations prévues à cet effet, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Toute personne arrivant à une frontière extérieure devrait être enregistrée et ses empreintes digitales devraient être relevées et ses papiers d'identité vérifiés à l'aide de bases de données de sécurité nationales et internationales. Les ressortissants de pays tiers arrivant illégalement devraient alors être orientés vers un des trois systèmes suivants: le système d'asile national, le système de relocalisation européen ou le système de retour. **La part des migrants dont les empreintes digitales ont été versées dans la base de données Eurodac est passée, entre septembre 2015 et janvier 2016, de 8 % à 78 % en Grèce et de 36 % à 87 % en Italie**⁴. Ces chiffres devraient encore s'améliorer à mesure que les centres de crise deviennent pleinement opérationnels. La Commission dispose, dans ces deux États membres, d'une

¹ Les moyens d'action de l'opération Triton en Méditerranée centrale ont été triplés en mai et 155 000 personnes ont été secourues entre le 1er janvier 2015 et le 31 janvier 2016. L'action menée en Méditerranée orientale a été intensifiée en décembre 2015, grâce à l'opération conjointe Poséidon, et plus de 107 000 personnes ont été secourues au cours de la même période.

² Ce centre, doté d'un effectif d'une trentaine de personnes, sera une plateforme d'information, mais il approfondira aussi la coopération entre les organes essentiels que sont les cellules de renseignement financier, l'unité chargée du signalement des contenus sur Internet et les points de contact nationaux des États membres.

³ Communications de la Commission au Parlement européen et au Conseil: rapports d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce et en Italie [COM(2015) 678 final et COM(2015) 679 final du 15 décembre 2015]. Voir annexes 2 et 3.

⁴ L'Italie et la Grèce faisaient partie des quatre États membres (les autres étant Chypre et la Croatie) contre lesquels la Commission avait ouvert une procédure d'infraction concernant le règlement Eurodac.

présence permanente qui a pour mission exclusive d'épauler les autorités nationales. Seuls 518 agents Frontex et 21 experts de l'EASO sont actuellement déployés dans les centres de crise, ce qui est loin de couvrir les besoins. L'appel lancé aux États membres concernant les équipes d'intervention rapide a eu plus de succès⁵.

La Commission a mobilisé le budget de l'UE de manière inédite pour consacrer plus de 10 000 000 000 EUR à la crise des réfugiés. À titre d'exemple, un renforcement de l'aide financière d'urgence a permis de débloquer 174 000 000 EUR en 2015; ce montant a rapidement été mis à disposition et a été entièrement dépensé avant la fin de l'année. En 2016, 161 000 000 EUR ont été mis à disposition de la même manière. Environ 146 000 000 EUR ont été octroyés à la Grèce au titre de l'aide financière d'urgence.

Un autre élément important dans le soutien apporté par l'UE a été la **relocalisation**. La réglementation et les structures sont en place pour permettre la relocalisation d'urgence vers d'autres États membres de 160 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale⁶. 640 000 000 EUR ont été prélevés sur le budget de l'UE pour faciliter la relocalisation⁷. Toutefois, le taux de mise en œuvre est largement inférieur à ce qui est nécessaire (voir la section consacrée à la relocalisation et l'annexe 4).

En réaction à la forte pression migratoire et en particulier aux difficultés rencontrées par la Suède, la Commission a proposé, en décembre, que les obligations de relocalisation de cette dernière soient temporairement suspendues. Elle a maintenant aussi proposé une suspension similaire des obligations de relocalisation incombant à l'Autriche.

En décembre, la Commission a approuvé un programme de 80 000 000 EUR visant à aider à construire des **capacités d'accueil** pour héberger les migrants et les réfugiés en Grèce, avec pour objectif de créer 50 000 places supplémentaires, notamment un réseau de 20 000 places destinées aux demandeurs d'asile et gérées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à l'aide d'un système de bons de logement, ainsi que pour soutenir la création de 7 000 places dans les zones de crise («hotspot areas»). 14 950 places ont été mises à disposition dans le cadre du système de bons.

La Commission a créé une task force consacrée à la stratégie d'information des migrants, chargée de définir et de diffuser les **informations** utiles aux demandeurs d'asile concernant leurs droits et leurs obligations. Il est primordial que les personnes sachent qu'elles ont le droit de demander l'asile, mais pas celui de choisir dans quel État membre, et qu'elles soient correctement informées des incidences du programme de relocalisation. Le premier dossier d'information sur le droit d'asile et la relocalisation est disponible en 14 langues⁸ et est actuellement utilisé par l'EASO dans les centres de crise.

⁵ L'appel en cours lancé par Frontex a permis d'obtenir 83 % des moyens demandés. L'EASO a demandé 374 experts et 201 lui ont été promis.

⁶ Lors du Forum sur la réinstallation et la relocalisation avec les États membres, organisé par la Commission en septembre, les différentes mesures destinées à mettre en œuvre la relocalisation dans la pratique ont été arrêtées.

⁷ Notamment une subvention de 20 000 000 EUR accordée en décembre pour soutenir la mise en œuvre en Grèce, ainsi que l'octroi aux États membres d'un montant forfaitaire de 6 000 EUR par personne relocalisée et de 500 EUR au titre de la participation aux coûts de transfert. Ce montant sera versé aux États membres lors de la prochaine mise à disposition de fonds dans le cadre des programmes nationaux au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI).

⁸ Anglais, français, espagnol, italien, portugais, arabe, farsi, arménien, pachto, russe, somali, albanais, tigrigna et ourdou.

Le **mécanisme de protection civile de l'UE** (MPCU) a été utilisé pour soutenir cinq pays, quatre demandes étant encore actives, de la part de la Serbie, de la Slovaquie, de la Croatie et de la Grèce. Au total, 15 pays ont proposé leur aide, fournissant des articles tels que des tentes, des articles de couchage, des équipements de protection individuelle, des appareils de chauffage, des générateurs et des dispositifs d'éclairage. La Commission européenne soutient financièrement le transport de l'aide offerte par les États participants et facilite la coordination globale du transport et de la logistique. La Commission a augmenté récemment son financement et couvre désormais 85 % des coûts de transport de cette aide, mais certaines demandes d'aide d'États membres restent en souffrance, comme décrit à l'annexe 9.

Des réunions hebdomadaires ont eu lieu sous les auspices de la Commission afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan en 17 points adopté lors de la réunion des dirigeants sur les flux de réfugiés le long de la route des **Balkans occidentaux**, organisée par le président Juncker. Alors que la communication avait quasiment cessé, cette coordination a été déterminante pour atténuer le risque qu'un pays ne prenne des mesures inattendues ayant des répercussions sur un autre. Elle a été appuyée par une aide directe. La Commission a octroyé 10 000 000 EUR à la Serbie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine afin d'accroître les capacités opérationnelles de gestion des migrations et d'apporter ainsi un changement concret⁹. Ce soutien vient s'ajouter à une aide humanitaire de 22 000 000 EUR.

II.2 Dimension externe

Les dimensions externe et interne des migrations sont très étroitement liées. L'action de l'UE s'est concentrée sur la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'intensification des flux migratoires, tant aux causes à l'origine de ces flux qu'à celles qui les favorisent, et de faire en sorte que les réfugiés ne doivent plus effectuer un voyage périlleux vers l'Europe en leur offrant une aide plus près de chez eux. Elle a également porté sur un renforcement de la coopération en matière de gestion des migrations avec les pays tiers d'origine et de transit, qui constitue un volet essentiel de leur partenariat bilatéral avec l'UE et ses États membres.

Les **efforts diplomatiques** déployés pour régler les crises telles que la situation en Syrie et en Libye et combattre la menace que représente Daech se concentrent sur les causes profondes des flux migratoires et visent à créer un environnement stable propice au retour des réfugiés. Ces efforts doivent être portés à l'échelle mondiale. Dans le cas de la Libye, l'UE fournit un soutien politique, financier et logistique aux efforts consentis par les Nations unies pour mettre un terme à la crise politique et sécuritaire. Des progrès significatifs ont été accomplis ces derniers mois, avec la signature de l'accord politique libyen en décembre dernier. Cependant, ces avancées sont fragiles et doivent être rapidement consolidées, le gouvernement d'entente nationale devant jouir d'une autorité suffisante pour pouvoir faire face aux menaces et aux difficultés que connaît la Libye. Il convient de donner suite à l'accord signé en décembre en donnant au gouvernement d'entente nationale les moyens de s'attaquer aux menaces et difficultés rencontrées dans le pays: l'UE a préparé un plan d'aide de 100 000 000 EUR pour soutenir le futur gouvernement. En ce qui concerne la Syrie, l'UE, en plus d'être le principal donateur d'aide humanitaire et d'aide au développement, a joué, et continue à jouer, un rôle clé dans la mise en place et le travail du Groupe international d'appui pour la Syrie, y compris les efforts ayant permis l'adoption à l'unanimité de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies fixant la feuille de route relative au dialogue et au processus politique inter-syriens. À l'heure où les combats s'intensifient dans le nord du pays, la diplomatie doit redoubler d'efforts.

⁹ Ainsi qu'un programme régional supplémentaire d'un montant de 8 000 000 EUR.

L'UE a répondu sous plusieurs formes à la crise syrienne et à ses effets dévastateurs. Pour ce qui est de **l'aide humanitaire en faveur de la Syrie** et des pays d'accueil voisins, la contribution du budget de l'UE a dépassé 400 000 000 EUR en 2015 - dans le cadre d'un engagement global de l'Union de plus de 5 000 000 000 EUR dans les domaines de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de l'aide à la stabilisation. Cette contribution comprend un soutien direct aux Syriens toujours en Syrie, ainsi qu'aux pays enregistrant les taux de réfugiés syriens par habitant les plus élevés. Plus de 160 000 000 EUR ont été affectés à des opérations permettant de sauver des vies dans le pays même, dans des secteurs tels que la santé, la protection, l'eau, les services d'assainissement, l'alimentation et l'hébergement: 97 000 000 EUR en faveur des réfugiés au Liban, 58 000 000 EUR en Jordanie et 35 000 000 EUR en Turquie. Le **Fonds fiduciaire régional de l'UE en réaction à la crise syrienne** offre un moyen très souple et efficace de mettre en commun et de déployer l'aide fournie par l'UE et ses États membres. À ce jour, il a attiré des contributions pour un montant total de 654 000 000 EUR, même si les contributions nationales n'ont pas encore atteint l'objectif consistant à égaler la contribution du budget de l'UE¹⁰. Le Fonds soutient jusqu'à 1,5 million de réfugiés syriens et les communautés d'accueil mises à rude épreuve au Liban, en Turquie, en Jordanie et en Iraq, en offrant une éducation de base et une protection aux enfants, un meilleur accès aux soins de santé, une infrastructure de distribution d'eau et de traitement des eaux usées de meilleure qualité, ainsi qu'en contribuant aux perspectives économiques et à l'inclusion sociale. Comme annoncé lors de la **conférence qui s'est tenue la semaine dernière à Londres sur le thème du soutien à la Syrie et à la région**, la contribution de l'UE à la réaction à la crise syrienne atteindra 1 115 000 000 EUR en 2016. La Commission prend des mesures actuellement pour garantir que la contribution de l'UE sera maintenue au même niveau en 2017. Lors de la conférence, la Commission a aussi assumé un rôle de premier plan dans la réaction internationale, proposant l'élaboration de «pactes» pour la Jordanie et le Liban. Il s'agit de vastes ensembles comprenant un éventail complet de mesures dans tous les domaines de compétences de l'Union, y compris des préférences commerciales.

Le **sommet de La Valette sur la migration**, qui s'est tenu en novembre 2015, a réuni les chefs d'État ou de gouvernement européens et africains afin de renforcer la coopération en matière de migration entre les pays d'origine, de transit et de destination. Il a souligné la nécessité d'intensifier les efforts visant à réduire la migration irrégulière vers l'Europe et d'intégrer la migration dans la coopération au développement, et a adopté des mesures concrètes à mettre en œuvre d'ici la fin de 2016. L'UE a mis en place un **Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique**, qui favorise la stabilité, apporte une réponse aux causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées et renforce la coopération en matière de migration avec les pays d'origine et de transit. Si les financements atteignent un niveau proche de 1 900 000 000 EUR, l'objectif de voir les financements nationaux égaler le financement de l'UE est également loin d'être atteint dans ce cas-ci, les contributions nationales s'élevant à moins de 82 000 000 EUR¹¹. Des projets ont déjà été adoptés pour un montant total de plus de 350 000 000 EUR et ont notamment pour finalité la création d'emplois, une meilleure gestion des migrations et une sécurité renforcée¹². En outre, l'UE a maintenu son aide en faveur des

¹⁰ Voir l'annexe 7. Jusqu'à présent, 654 000 000 EUR ont été engagés en faveur du Fonds fiduciaire pour la Syrie: 594 000 000 EUR proviennent du budget de l'UE, mais seulement 60 500 000 EUR de 19 États membres.

¹¹ Voir l'annexe 7.

¹² Cela concerne par exemple: au Mali, trois projets d'un montant total de 43 500 000 EUR, destinés à soutenir les pouvoirs locaux et les populations vulnérables dans le nord du Mali et à créer des emplois dans les autres régions du pays; au Niger, deux projets d'un montant total de 32 000 000 EUR, à mettre en œuvre dans la région d'Agadez afin d'aider les autorités à gérer les flux migratoires et à promouvoir des alternatives durables à la migration irrégulière; au Sénégal, un projet d'un montant de 8 000 000 EUR, destiné à aider les populations les plus vulnérables du pays en améliorant les conditions de vie et la résilience des communautés locales; dans le cadre du processus de Khartoum, un projet d'un montant de 40 000 000 EUR, visant à mieux gérer la migration grâce à un renforcement des capacités et à la fourniture d'équipements de base, à la mise au point de politiques et de législations dans le domaine du trafic de migrants et à une sensibilisation des

réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de la Libye. Sur le plan diplomatique, la haute-représentante/vice-présidente et la Commission ont également commencé à intégrer la migration et la sécurité dans les priorités politiques bilatérales fixées avec les pays africains.

Le **plan d'action commun UE-Turquie**¹³ constitue une avancée importante dans le cadre de la coopération visant à soutenir les Syriens bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie et de la gestion des migrations face à la crise engendrée par la situation en Syrie (voir plus bas la section relative à la coopération avec la Turquie). L'UE et ses États membres intensifieront leur coopération avec la Turquie et renforceront substantiellement leur engagement politique et financier. La **facilité en faveur des réfugiés en Turquie**, qui a été mise en place par la Commission le 24 novembre 2015 et dont le financement a été approuvé par les États membres le 3 février 2016, est une contribution essentielle de l'UE qui témoigne d'un esprit de responsabilité partagée. Cette facilité regroupe des ressources du budget de l'UE et des budgets des États membres afin d'alimenter dès maintenant un plan d'aide global et coordonné en faveur de deux millions de réfugiés syriens en Turquie. Elle sera dotée d'un montant de **3 000 000 000 EUR** pour 2016 et 2017.

III ACTIONS PRIORITAIRES DES SEMAINES ET MOIS À VENIR

Les intenses pressions générées par les flux de réfugiés et de migrants constituent un défi immense pour la politique de gestion des flux migratoires de l'UE. Les procédures de gestion des frontières et d'asile aux points de première entrée sur le territoire de l'UE n'ont pas permis de faire face à cette situation. Un flux de réfugiés et de migrants s'est formé, en contradiction manifeste avec les règles fondamentales du système d'asile de l'UE. Les réfugiés ont eux-mêmes cherché à rejoindre une destination souhaitée, alors qu'en vertu des règles de l'UE, ils sont tenus d'introduire une demande de protection dans le premier pays d'entrée dans l'UE. Plutôt que d'assumer la responsabilité qui leur incombe de traiter les demandes d'asile, les pays situés le long de la route ont commencé à se considérer uniquement comme des pays de transit. Cela a eu pour conséquence que les règles n'ont plus été appliquées et que les trois principaux États membres de destination ont également été confrontés à des pressions disproportionnées et insoutenables. De plus, il a été beaucoup plus difficile dans ce contexte de donner de l'élan au processus de relocalisation. Pour rétablir l'ordre dans ces circonstances, une action européenne rapide et coordonnée s'impose pour pallier les manquements immédiats et réduire l'ampleur des flux migratoires proprement dits.

III.1 *Stabiliser la situation dans les États membres soumis aux plus fortes pressions*

De toute évidence, une action s'avère nécessaire pour remédier aux très fortes pressions auxquelles sont confrontés les États membres accueillant la majorité des réfugiés et des migrants lors de leur première arrivée dans l'UE, et une telle action exige un soutien de l'ensemble des États membres, plus particulièrement pour venir en aide à la Grèce et à l'Italie.

L'approche des centres et zones de crise («**hotspot** approach») permet d'agir en priorité aux endroits soumis aux pressions les plus extrêmes. Les centres de crise permettent d'apporter un certain ordre et

populations aux dangers de la migration irrégulière; en Éthiopie, un projet d'un montant de 20 000 000 EUR, destiné à améliorer les conditions de vie des migrants et des personnes soumises à un retour grâce à la formation professionnelle, au microfinancement et à la création d'emplois, en vue d'instaurer des conditions propices au retour et à la réintégration des réfugiés éthiopiens; en Somalie, un projet d'un montant de 50 000 000 EUR, destiné à soutenir la gestion du retour volontaire des réfugiés somaliens dans les régions stables de Somalie, en instaurant un environnement favorable à leur retour et à leur réintégration.

¹³ Le plan d'action commun a été activé lors du sommet entre les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE et leurs homologues turcs, qui s'est tenu le 29 novembre 2015. Voir l'annexe 1.

de disposer de procédures face à un flux d'arrivées sans précédent. Pourtant, six mois après leur lancement en septembre dernier, les progrès ont été beaucoup plus lents que ce qu'exigerait l'ampleur du défi. Aujourd'hui, seuls trois centres de crise¹⁴ sont pleinement opérationnels. Il est essentiel que tous le soient à présent. La mise en place de tous les centres de crise doit être achevée d'urgence, sans quoi les pressions risquent de se déplacer simplement vers le point d'entrée le plus faible. Il faudra mettre à profit les prochains jours pour accélérer le processus et faire en sorte que les centres de crise soient pleinement et immédiatement opérationnels. Il s'agit de remédier, avec l'appui des fonctionnaires nationaux et de l'UE présents sur le terrain, aux manquements en termes d'infrastructure, de personnel et de coordination entre les centres de crise et le reste du système de migration. Les règles relatives à l'enregistrement et à l'identification des arrivants, au relevé de leurs empreintes digitales et aux contrôles de sécurité les concernant doivent être appliquées de manière effective et systématique. Il est crucial que les États membres mettent leurs compétences à disposition dans le contexte des appels à experts lancés par Frontex et l'EASO¹⁵.

Dans le cas de la **Grèce**, il convient d'accélérer les travaux et de remédier aux lacunes avec une détermination nouvelle. Le déploiement des centres de crise est lent: il a fallu les mettre en place à partir de rien, dans un contexte de manque d'infrastructure, de personnel et de coordination. Actuellement, un seul centre de crise peut être considéré comme pleinement opérationnel, mais d'autres ne sont pas loin de l'être¹⁶. À l'issue d'un intense dialogue avec la Commission, le gouvernement grec s'est engagé récemment à recourir à l'armée pour faire en sorte que les centres de crise soient pleinement opérationnels avant le Conseil européen de février. Il faut à cette fin achever les travaux de construction, fournir les services essentiels et déployer le personnel requis. Il convient d'augmenter les capacités d'accueil, tant pour répondre aux besoins humanitaires que pour améliorer la gestion des flux d'arrivants - à l'aide des fonds de l'UE déjà disponibles pour contribuer à atteindre rapidement l'objectif de 50 000 places fixé lors de la réunion des dirigeants des Balkans occidentaux. Il convient d'appliquer des procédures normalisées à toutes les étapes du processus et d'achever le déploiement des appareils Eurodac servant au relevé des empreintes digitales. En outre, il ne peut y avoir de discontinuité dans l'aide de l'UE: les agences doivent être présentes sur toutes les îles.

En **Italie**, le nombre d'arrivées a diminué en raison de l'hiver, mais il convient de se préparer à une probable augmentation soudaine lorsque les conditions météorologiques seront meilleures¹⁷. Seuls deux centres de crise¹⁸ sont pleinement opérationnels. La rénovation et l'ouverture de deux autres centres de crise sont à présent en bonne voie. La lenteur des progrès réalisés pour les deux derniers centres de crise s'explique par le fait que l'un des sites est actuellement utilisé comme centre de relocalisation et qu'il existe des problèmes administratifs avec les autorités portuaires sur l'autre site - le cas échéant, il faudra envisager d'autres sites s'il n'y a pas d'autre moyen de disposer d'une capacité suffisante dans les prochaines semaines. Des mesures supplémentaires doivent également être prises pour combler les lacunes et améliorer l'efficacité, notamment par une meilleure assistance médicale, une coordination accrue du débarquement des migrants secourus en mer et un plein accès aux bases de données pour les besoins des contrôles de sécurité. La Commission est prête à constituer une équipe de crise («hotspot team») mobile et innovante (composée d'agents de Frontex et de l'EASO) dans l'est de la Sicile, afin d'aider à identifier les migrants ne pouvant être débarqués dans les ports désignés comme centres de crise, à relever leurs empreintes digitales et à les informer, afin de contribuer à combler les lacunes constatées dans l'enregistrement des migrants et le relevé de leurs empreintes digitales en dehors des centres de crise. Il est important d'établir une liaison avec le continent pour

¹⁴ Deux en Italie et un en Grèce.

¹⁵ Cet appui doit également être maintenu lorsque le mandat des experts arrive à expiration: le risque de coup d'arrêt dans les avancées obtenues est bien réel si les experts sont renvoyés chez eux sans être remplacés.

¹⁶ Voir l'annexe 2.

¹⁷ Voir l'annexe 3.

¹⁸ Lampedusa (depuis octobre 2015) et Pozzallo (depuis le 19 janvier 2016).

veiller à ce que les migrants dont il a été déterminé qu'ils devaient faire l'objet d'un retour ou d'une procédure d'asile ultérieure demeurent dans le système.

Des **mesures de sécurité renforcées** sont l'un des aspects essentiels des centres de crise tant en Italie qu'en Grèce. Des problèmes ont été constatés au niveau de la cohérence des documents délivrés, et ces problèmes semblent plus aigus aux points de tension tels que les transferts des centres de crise vers le continent. En Grèce, il est essentiel d'introduire des éléments de sécurité dans les documents délivrés lors de l'enregistrement pour éviter que ceux-ci puissent être échangés ou falsifiés. Les contrôles dans les bases de données de sécurité et de vérification de documents européennes et d'Interpol, et en particulier dans le système d'information Schengen, doivent devenir systématiques, et il convient de rendre les bases de données européennes accessibles aux agents invités de Frontex. Non seulement les vérifications systématiques dans les bases de données de sécurité sont requises par le droit de l'UE, mais elles sont d'autant plus essentielles eu égard à la menace terroriste tangible. Tant la Grèce que l'Italie ont été confrontées au problème des migrants refusant de se soumettre au relevé de leurs empreintes digitales. Il conviendra de modifier en priorité les législations nationales et de prendre toutes les mesures opérationnelles afin de garantir le relevé des empreintes digitales de tous les migrants, y compris en recourant en dernier ressort à un usage proportionné de la coercition, et de prévenir tous les mouvements secondaires des migrants qui n'ont pas été identifiés et enregistrés. Des progrès ont certes été accomplis, mais il convient d'accélérer le processus de sorte que les procédures d'identification et d'enregistrement couvrent l'ensemble des entrées d'ici le Conseil européen de mars. Dans le même temps, les enquêtes et poursuites visant les criminels ayant recours à la falsification de documents de voyage et d'identité pour les besoins du trafic de migrants doivent être renforcées.

L'une des principales finalités de l'approche des centres et zones de crise est d'aider à identifier, grâce à un processus d'identification et de filtrage des demandes, les personnes qui ont besoin d'une protection internationale et celles qui n'en ont pas besoin. L'UE et ses agences doivent se tenir prêtes à fournir toute assistance à la mise en œuvre de ce processus. À cet égard, les liens avec le système de **retour** sont particulièrement importants. Le 1^{er} février, Frontex a lancé un nouveau programme d'aide en matière de retour, axé en particulier sur la Grèce, l'Italie et la Bulgarie et prévoyant un soutien large et souple. La **Grèce** a enregistré quelques succès dans ce domaine par le passé: récemment (en 2013), elle a obtenu un résultat supérieur à la moyenne de l'UE, avec un taux de retour de 59 %. Le pays doit à présent s'attacher à accélérer les procédures. Il doit rendre des décisions de retour rapidement pour les migrants entrant illégalement sur son territoire, si ceux-ci n'introduisent pas de demande d'asile ou ne remplissent pas les conditions pour se voir accorder l'asile. La Grèce doit recourir à des procédures accélérées, le cas échéant, pour renvoyer les migrants et veiller à ce que tous restent sous le contrôle des autorités au cours de la procédure. Dans ce contexte, il convient également de prendre des mesures pour éviter que des migrants en situation irrégulière ne prennent la fuite avant leur retour, y compris des mesures de rétention.

L'**Italie** a également rencontré des difficultés pour rendre les retours effectifs. Le pays a progressé dans la mise en place d'un nouveau programme d'assistance au retour volontaire, qui devrait être opérationnel rapidement, prend des mesures en matière de réadmission et applique avec succès des procédures accélérées pour l'adoption de décisions de retour et la réadmission de migrants en situation irrégulière dans certains pays africains. Les cas de migrants en situation irrégulière prenant la fuite avant la fin de la procédure continuent néanmoins de poser problème. Il convient de prévoir d'urgence des capacités de rétention limitées et une durée maximale de 90 jours pour les rétentions administratives en cas de retour. L'UE et ses agences continueront à fournir une assistance aux autorités italiennes dans ces domaines.

Rétablir les transferts vers la Grèce au titre du système de Dublin

Pour que le régime d'asile européen commun fonctionne, il faut être réellement en mesure de renvoyer les demandeurs d'asile dans le pays de première entrée dans l'UE (les «transferts au titre de Dublin»), comme le prévoient les règles de l'Union convenues d'un commun accord. En octobre dernier, la Commission a rappelé que depuis 2010-2011, les États membres n'avaient pas pu procéder à des transferts vers la Grèce au titre de Dublin¹⁹. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ont relevé des défaillances systémiques, notamment en ce qui concerne le plein accès au système d'asile, l'offre de capacités d'accueil et la qualité de celles-ci. La décision de reprendre les transferts incombe aux autorités des États membres, sous le contrôle de leurs juridictions et de la Cour de justice. Bien que des progrès aient été accomplis, des manquements subsistent dans les domaines des capacités et des conditions d'accueil, de l'accès à la procédure d'asile, des recours et de l'aide juridique. En conséquence, la Commission adopte aujourd'hui une recommandation énumérant les mesures concrètes requises pour réintégrer la Grèce dans le système de Dublin²⁰. Les rapports de la Grèce sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures recommandées, ainsi que d'autres contributions telles que le rapport du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relatif à l'exécution des arrêts et celui du HCR, permettront d'y voir plus clair quant à la question de savoir si les conditions sont réunies pour les États membres puissent reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin, sachant qu'il faudra adapter le volume de transferts et les catégories de personnes à transférer aux progrès concrets accomplis.

Prochaines étapes importantes

- La **Grèce et l'Italie** doivent mettre en place, avec le soutien sans faille de l'UE, des centres de crise pleinement opérationnels sur l'ensemble des sites, et ce dans les plus brefs délais.
- Les **autres États membres** doivent répondre d'urgence aux besoins en experts de Frontex et de l'EASO qui ne sont pas satisfaits.
- La **Grèce et l'Italie** doivent intensifier leurs efforts afin de rétablir des retours effectifs et d'empêcher que des migrants en situation irrégulière ne puissent s'enfuir avant leur retour.
- La **Grèce** devrait prendre les mesures énoncées dans la recommandation de la Commission adoptée aujourd'hui pour permettre une reprise au cas par cas des transferts au titre de Dublin sur la base des progrès accomplis.

III.2 Mise en œuvre de la relocalisation

Les deux décisions de **relocalisation** juridiquement contraignantes adoptées par le Conseil témoignent de la nécessité de fournir une aide d'urgence à la Grèce et à l'Italie dans une situation d'urgence. La relocalisation constitue un outil essentiel pour soulager les États membres soumis aux plus fortes pressions et pour rétablir l'ordre en matière de gestion des migrations. Elle requiert toutefois une coopération effective entre les pays qui procèdent à la relocalisation et les États membres d'accueil. En premier lieu, la détermination de la Grèce et de l'Italie à procéder à un enregistrement et à un filtrage systématiques et approfondis est essentielle. Ces deux États membres mettent en place des systèmes permettant d'identifier, d'orienter, d'enregistrer et de transférer les candidats à la relocalisation, ainsi que de réaliser des contrôles médicaux et de sécurité avant leur départ.

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil - Gestion de la crise des réfugiés: état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, COM(2015) 510 final du 14 octobre 2015.

²⁰ Recommandation de la Commission adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013 [C(2016) 871 du 10 février 2016].

Les demandeurs d'asile devraient comprendre que la relocalisation apporte une plus grande sécurité que le fait de se soustraire au régime d'asile local et qu'ils ne pourront pas voyager illégalement à destination de l'État membre de leur choix. Dans le cas de la Grèce, un **meilleur contrôle (avec l'appui et l'assistance de l'UE) de la frontière entre le pays et l'ancienne République yougoslave de Macédoine** est requis pour veiller en particulier à ce que les personnes qui entrent illégalement sur le territoire de l'UE soient enregistrées, ainsi que pour identifier et renvoyer rapidement et de manière effective celles qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union européenne. Il est également indispensable que les mouvements secondaires vers d'autres États membres soient sanctionnés et que les personnes concernées soient renvoyées vers l'État membre de relocalisation.

Le facteur majeur reste toutefois la volonté politique des États membres de faire fonctionner la relocalisation²¹. Alors que le nombre de candidats dont il a été établi qu'ils peuvent bénéficier de la relocalisation n'a cessé de croître, les États membres n'ont à ce jour effectivement mis à disposition qu'un peu plus de 2 000 places et seuls douze États membres ont accueilli des personnes relocalisées. À la date du 8 février, seules 218 personnes avaient fait l'objet d'une relocalisation depuis la Grèce et 279 depuis l'Italie²². Cinq États membres n'ont pas encore proposé de places pour accueillir des candidats à la relocalisation²³. La lenteur des relocalisations a été attribuée à différents facteurs, notamment à un manque de points de contact spécialement désignés (pour réaliser des contrôles sanitaires et de sécurité, seul motif pouvant être invoqué par un État membre de relocalisation pour refuser d'accepter un candidat à la relocalisation) et à des capacités d'accueil insuffisantes pour les personnes arrivant dans l'État membre d'accueil. Les retards et l'imposition de critères rédhitoires dans la mention et la proposition de places disponibles par les États membres de relocalisation doivent cesser.

C'est la raison pour laquelle la Commission a écrit ce jour à l'ensemble des États membres pour leur rappeler les obligations qui leur incombent en vertu des deux décisions et pour les **inciter à accélérer le rythme de mise en œuvre compte tenu de l'objectif clairement défini, à savoir fournir une aide d'urgence**. Alors que les contrôles aux frontières le long de la route des Balkans occidentaux se durcissent, les pressions que ces décisions visaient à atténuer risquent d'augmenter et la nécessité de se montrer solidaires devient encore plus impérative.

Prochaines étapes importantes:

- Les **États membres** devraient honorer leurs engagements en accélérant la mise en œuvre des décisions de relocalisation.
- **Les États membres et les agences de l'UE (Frontex, EASO)** devraient aider la **Grèce** à mieux contrôler sa frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine pour veiller en particulier à ce que les personnes qui entrent illégalement sur le territoire de l'UE soient enregistrées, ainsi que pour identifier et renvoyer rapidement et de manière effective celles qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union européenne.

²¹ Lors du Forum sur la réinstallation et la relocalisation avec les États membres, organisé par la Commission en septembre, les différentes mesures destinées à mettre en œuvre la relocalisation dans la pratique ont été arrêtées.

²² Parmi les 40 000 places prévues par le premier programme de relocalisation, 8 000 restent de plus encore à attribuer à un État membre.

²³ Chiffres à la date du 8 février 2016. Voir l'annexe 4 pour plus de précisions.

III.3 Des frontières sûres

La gestion des frontières extérieures de l'UE est assortie de responsabilités. Les personnes qui franchissent clandestinement la frontière devraient avoir la possibilité de demander une protection internationale: dans ce cas, l'État membre de première entrée doit leur accorder l'accès aux procédures d'asile nationales, conformément au droit international et européen. Si elles ne demandent pas l'asile, l'État membre de première entrée peut et devrait leur refuser l'entrée. Cette responsabilité en matière de contrôle des frontières est le pendant des obligations des migrants à la frontière – la base du principe «**pas d'enregistrement, pas de droits**». Les ressortissants de pays tiers doivent remplir les conditions d'entrée énoncées dans le code frontières Schengen, et notamment être munis d'un document de voyage en cours de validité²⁴. Les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour que les personnes qui se sont vu accorder l'accès à leur territoire en tant que demandeurs d'asile ne puissent pas prendre la fuite jusqu'à ce qu'une évaluation soit effectuée et qu'une décision au sujet de leur demande d'asile soit prise. Il devrait être clair que le souhait de transiter par un État membre pour demander l'asile dans un autre État membre n'est pas une raison acceptable pour accorder l'entrée. Le droit d'accès à une procédure d'asile équitable – reconnu par le droit international des réfugiés et respecté par les États membres de l'UE ainsi que par les pays des Balkans occidentaux – ne peut servir de prétexte au demandeur d'asile pour tenter de choisir le pays dans lequel il présentera une demande d'asile.

Il s'agit néanmoins d'une des tendances qui ont caractérisé les contrôles aux frontières le long de la route des **Balkans occidentaux** ces derniers mois. Plusieurs pays, y compris des États membres, soumis à une forte pression migratoire, se sont considérés comme de simples pays de transit; ils ont mis en place des capacités d'accueil à petite échelle et à très court terme et ont, dans certains cas, transporté les migrants d'une frontière à l'autre. La coopération entre les pays de la route des Balkans occidentaux demeure insuffisante. Il y a eu plusieurs exemples de décisions prises de manière unilatérale par un pays, qui ont déclenché un effet domino sur la frontière de tous les pays situés en amont. Le résultat obtenu est une politique de fait de refus d'entrée fondé sur la nationalité ou le pays d'enregistrement envisagé des demandes d'asile. De telles politiques ne sont pas une solution structurelle au problème auquel l'Union européenne est confrontée. Pour cette raison, la Commission a insisté sur l'importance de l'enregistrement des migrants, de la résilience des frontières et du renforcement des capacités d'accueil.

La première étape vers une normalisation de la situation est d'accepter la nécessité de coordonner ces mesures, afin d'éviter les transferts de responsabilité, les tensions entre pays voisins et le blocage d'un grand nombre de migrants sur la route. Des mesures en matière d'alerte rapide et de transparence devraient être prises à cet égard. La deuxième étape doit toutefois consister à **rétablir l'ordre dans le système, en n'accordant l'entrée qu'aux personnes qui demandent l'asile dans le cadre du régime d'asile national de l'État membre responsable en vertu des règles de Dublin**. Le fait de savoir que des réfugiés et des migrants sont déjà passés par un État membre a manifestement affaibli la volonté des États membres d'assumer ces responsabilités; le rétablissement de cette norme doit cependant être l'objectif poursuivi.

La tendance plus récente le long de la route des Balkans occidentaux est toutefois claire: un durcissement progressif des contrôles aux frontières, qui pourrait aboutir à la fermeture de ces dernières si le flux de migrants ne diminue pas. Il est donc nécessaire d'accélérer le respect des engagements pris lors du sommet des dirigeants des Balkans occidentaux et de veiller à ce que les

²⁴ Ces mesures s'appliquent tant aux frontières extérieures qu'aux frontières intérieures où les contrôles aux frontières ont été rétablis. Un État membre peut également autoriser l'entrée sur son territoire même si les conditions d'entrée ne sont pas remplies, pour des raisons humanitaires; il doit alors en informer les autres États membres.

décisions prises dans les pays soient pleinement coordonnées et, le cas échéant, s'inscrivent dans le cadre du droit de l'Union.

Dans ce contexte, la **Grèce** devrait, avec le soutien renforcé de Frontex, exercer un contrôle total sur sa frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Un premier pas a été fait à la demande de la Grèce, par un déploiement limité de Frontex. Ce déploiement devrait être renforcé et exploité au maximum, notamment en élargissant l'éventail des tâches pouvant être assumées par les agents détachés. Bien qu'il ne soit pas possible de déployer une opération conjointe coordonnée par Frontex directement sur le territoire de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autres moyens d'assistance de Frontex sont en cours de préparation. Toute action complémentaire du côté nord de cette frontière devrait être prise dans un cadre propre à l'UE.

La capacité de l'Union à maintenir un espace sans contrôle aux frontières intérieures dépend de la sécurité des frontières extérieures. Le système Schengen laisse une grande latitude aux États membres pour réagir à l'évolution de la situation. Les règles prévoient une réponse à des situations spécifiques au moyen de la **réintroduction temporaire des contrôles** sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques **des frontières** intérieures d'un État membre pour des raisons de menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public. L'augmentation constante du nombre des arrivées de migrants et de réfugiés a abouti à ce que les États membres prennent des mesures exceptionnelles de dernier recours, comme l'érection de clôtures et la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures²⁵. Le code frontières Schengen fixe une durée maximale pour la réintroduction de contrôles aux frontières, conformément à leur caractère exceptionnel, et leur prolongation n'est possible que dans des conditions strictement définies. Les contrôles aux frontières devraient être levés après un total de huit mois, à moins que le Conseil ne recommande leur prolongation au cas où des manquements graves liés aux contrôles aux frontières extérieures, recensés dans le cadre d'un rapport d'évaluation Schengen, persistent et n'ont pas été corrigés, et lorsque le fonctionnement global de l'espace Schengen est mis en péril, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Dans le cadre de l'évaluation de routine de la gestion des frontières extérieures, une inspection inopinée au titre de l'évaluation de Schengen a eu lieu aux frontières extérieures de la **Grèce** en novembre 2015. Deux équipes composées d'experts des États membres et de la Commission ont évalué la frontière maritime de la Grèce (deux îles de la mer Égée) et sa frontière terrestre avec la Turquie. Après que les autorités grecques ont eu la possibilité de formuler des observations sur les faits figurant dans le rapport, celui-ci a reçu l'avis favorable des États membres au sein du comité d'évaluation de Schengen. Le 2 février, la Commission a conclu que les manquements constatés constituaient de graves dysfonctionnements. Le Conseil est en train de formuler des recommandations pour y remédier. La Commission est disposée à prendre les mesures d'application appropriées dès que le Conseil aura statué sur ce point.

Les coûts du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

La stabilisation du système Schengen au moyen du recours à ses mécanismes de sauvegarde est essentielle pour garantir la suppression ultérieure de tous les contrôles aux frontières intérieures. À défaut, non seulement les citoyens seraient privés des avantages considérables apportés par la liberté de circulation, mais des coûts économiques majeurs pourraient également être supportés par les

²⁵ La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en Hongrie et en Slovaquie a pris fin. La France et Malte ont également effectué des contrôles aux frontières intérieures, pour des raisons non liées à la crise migratoire.

citoyens et les entreprises, ce qui porterait atteinte au marché unique²⁶. Si les contrôles aux frontières sont réintroduits de manière plus systématique et durable, les coûts directs pourraient être considérables, en particulier pour les travailleurs frontaliers, les transporteurs routiers de marchandises et l'administration publique dans l'UE. La libre circulation des marchandises au sein de l'UE représente actuellement plus de 2 800 000 000 000 EUR en valeur et 1 700 millions de tonnes en volume. Selon les estimations, la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures sur une base systématique et à long terme pourrait coûter entre 5 000 000 000 EUR et 18 000 000 000 EUR en ce qui concerne les seuls coûts directs totaux²⁷. Les répercussions iraient bien au-delà du secteur des transports: le volume et les coûts du commerce de biens en seraient affectés, de même que l'efficacité du secteur européen de la logistique, avec une augmentation probable des prix. La réintroduction des contrôles entraînerait également de nouvelles contraintes sur le marché du travail – 1 % des travailleurs vivant dans les pays de l'espace Schengen travaillent de l'autre côté de la frontière et seraient touchés par le rétablissement des contrôles²⁸.

Si les contrôles aux frontières s'accompagnent d'une fragmentation de la politique commune de l'Union en matière de visas, les simulations indiquent une incidence potentielle considérable sur le secteur du tourisme (entre 10 000 000 000 et 20 000 000 000 EUR, soit de 0,07 % à 0,14 % du PIB de l'UE). Si un processus mettant en péril le niveau d'intégration économique, notamment le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, est amorcé, les coûts indirects à moyen terme pourraient être considérablement plus élevés que les estimations directes, car l'incidence sur les échanges, les investissements et la mobilité intracommunautaires serait sans précédent.

Une solution durable aux frontières extérieures

En décembre 2015, la Commission a adopté un paquet «Frontières», visant à mieux gérer les migrations et à lutter contre les menaces pour la sécurité dans l'UE, tout en préservant le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen. La proposition de la Commission du 15 décembre 2015 relative au **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** est un axe essentiel de ce train de mesures²⁹. Cette proposition vise à mettre en place un système commun permettant d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de manière significative, de cerner les lacunes beaucoup plus rapidement et de définir des mesures opérationnelles claires pour y faire face³⁰. Frontex devrait devenir dans les meilleurs délais une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, chargée de nouvelles missions et responsabilités et dotée de ressources propres, ce qui lui permettra d'intervenir aux frontières extérieures sur le plan opérationnel en cas de besoin d'intervention urgente.

²⁶ Selon France Stratégie, les échanges entre pays de l'espace Schengen pourraient être réduits d'au moins 10 % par la réintroduction permanente des contrôles aux frontières intérieures.

²⁷ Selon l'hypothèse la plus probable, cette réintroduction entraînerait des coûts supplémentaires à hauteur de 7 100 000 000 EUR et l'incidence sur les transporteurs routiers engendrerait des coûts représentant 3 400 000 000 EUR supplémentaires par an (en cas de retard moyen d'une heure à la frontière) et plus de 6 700 000 000 EUR par an (en cas de retard moyen de deux heures); au moins 57 millions d'opérations de transport routier international seraient concernées. Pour les passagers, le transport terrestre serait le plus touché par un temps de voyage supplémentaire, les retards et les encombrements (2 600 000 000 EUR par an), tandis que les procédures de contrôle des documents supplémentaires représenteraient un coût de quelque 1 100 000 000 EUR par an pour les budgets des États membres.

²⁸ La part de travailleurs frontaliers est particulièrement élevée en Slovaquie (5,7 %), en Estonie (3,5 %), en Hongrie (2,4 %) et en Belgique (2,3 %).

²⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil [COM(2015) 671 final du 15.12.2015].

³⁰ La proposition sera également complétée par une proposition relative aux frontières intelligentes, visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité et la sécurité des frontières extérieures de l'Union en utilisant des technologies destinées à soutenir la gestion de Schengen.

Le personnel de Frontex sera doublé et l'agence pourra également faire appel à une réserve d'au moins 1 500 experts nationaux pouvant être déployés dans un délai de trois jours. Cela permettrait de remédier au problème rencontré actuellement par Frontex, à savoir le fait que les États membres ne donnent pas suite à ses demandes en matière d'agents frontaliers nationaux. La proposition répond à un besoin urgent et les frontières de l'UE resteront vulnérables jusqu'à ce qu'elle soit mise en œuvre. Le Conseil européen, dans ses conclusions de décembre 2015, a demandé au Conseil de parvenir à un accord d'ici le mois de juin. **La Commission appuie les appels lancés par les dirigeants qui souhaitent accélérer la mise en place du nouveau corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes et rendre celui-ci opérationnel au cours de l'été.**

La Commission a également présenté une proposition de modification ciblée du code frontières Schengen afin de procéder à des **vérifications systématiques** obligatoires pour les ressortissants de l'UE aux frontières extérieures au moyen des bases de données pertinentes³¹. Il s'agirait d'une contribution importante à la sécurité, tout particulièrement dans le contexte du phénomène des combattants terroristes étrangers. Des contrôles systématiques des ressortissants de pays tiers au moyen des bases de données pertinentes resteront obligatoires à l'entrée et à la sortie.

Prochaines étapes importantes:

- Le **Parlement européen et le Conseil** devraient se mettre d'accord, **au plus tard d'ici le mois de juin, si ce n'est plus tôt**, sur la mise en place du corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, afin qu'il puisse être opérationnel au cours de l'été.
- Tous les **pays des Balkans occidentaux** devraient passer de l'alerte rapide en cas de changements apportés aux règles et procédures aux frontières à la restauration de la pleine application du droit de l'Union et du droit international.
- **La Grèce** devrait remédier rapidement aux graves dysfonctionnements relevés dans le cadre des procédures de sauvegarde de Schengen, et notamment exercer un contrôle total sur sa frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine.
- Toute **aide complémentaire** à l'ancienne République yougoslave de Macédoine devrait être fournie dans un cadre propre à l'UE.

III.4 Répondre aux besoins élémentaires des migrants et des réfugiés

L'impératif humanitaire et les droits fondamentaux sont des principes directeurs de l'approche de l'UE à l'égard des réfugiés et des migrants. Ce sont les moteurs de bon nombre d'actions spécifiques en cours: opérations de recherche et de sauvetage dans la Méditerranée et dans la mer Égée, collaboration avec les pays confrontés à un afflux massif de réfugiés pour améliorer certains aspects tels que les capacités d'accueil, et mesures visant à aider les États membres à venir en aide aux personnes en détresse et à soutenir l'intégration.

Deux aspects essentiels doivent être respectés dans la manière dont l'UE et ses États membres traitent les migrants et les réfugiés. Le premier aspect concerne l'accès au régime d'asile et la possibilité de demander une protection internationale. Cette procédure doit être rapide et efficace et permettre d'examiner chaque cas individuellement, en prévoyant notamment des procédures de recours

³¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures [COM(2015) 670 final du 15.12.2015].

adéquates. Le droit de non-refoulement³² doit toujours être protégé. Le deuxième aspect concerne les conditions dans lesquelles tous les migrants et tous les réfugiés devraient être traités. Les normes de base doivent respecter les droits de l'homme et la dignité de tous.

L'agenda européen en matière de migration a mis particulièrement l'accent sur la nécessité de protéger les **enfants** et d'assurer le suivi du plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)³³. Les travaux sont actuellement en cours pour appliquer une approche globale en matière de protection des enfants tout au long de la chaîne migratoire. La priorité accordée aux personnes vulnérables, et tout particulièrement aux mineurs non accompagnés, est également prise en compte dans le processus de relocalisation. La protection de l'enfant et les mesures de sauvegarde en faveur des enfants devraient être pleinement intégrées dans les centres de crise. Un état des lieux des travaux en cours et à court terme figure à l'annexe 6.

De nombreux éléments indiquent aussi que la crise migratoire a été exploitée par des réseaux criminels se livrant à la **traite des êtres humains** pour cibler les personnes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants. Il ressort des recherches menées que des structures d'accueil dans certains États membres ont été prises pour cible; dans certains cas, jusqu'à 60 % des enfants non accompagnés ont disparu et courent un risque sérieux de tomber entre les griffes de réseaux de trafiquants. Europol indique qu'il existe une forte corrélation entre les passeurs se livrant au trafic de migrants par-delà les frontières et les gangs responsables de leur exploitation dans le commerce du sexe ou le travail forcé. Il est donc essentiel que, dès le premier stade de la procédure dans les centres de crise, les victimes réelles ou potentielles de la traite des êtres humains soient identifiées et informées de leurs droits et que la coopération nécessaire avec les autorités policières et judiciaires ait lieu afin que les trafiquants soient identifiés et poursuivis.

Alors que les contrôles aux frontières se durcissent, ce qui est la tendance actuelle le long de la route des Balkans occidentaux, l'UE devrait se préparer à renforcer son aide humanitaire tout au long de la route à brève échéance. Pour cela, elle doit renforcer ses capacités pour fournir une aide humanitaire à l'extérieur de ses frontières et mettre en place les capacités nécessaires à l'intérieur de l'UE, afin de venir en aide aux pays confrontés à l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et de migrants.

Prochaines étapes importantes:

- Les États membres devraient accorder une attention particulière aux besoins des **mineurs non accompagnés** lors de la mise en œuvre de l'approche des centres et zones de crise et de la relocalisation.
- Il convient de renforcer la capacité de l'UE à fournir une aide humanitaire aux pays tiers, ainsi que de mettre en place les **capacités nécessaires pour fournir une aide humanitaire à l'intérieur de l'UE**, afin d'aider les pays confrontés à l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et de migrants.
- Les fonds accordés par la Commission seront axés sur le renforcement des mesures de protection des **enfants** migrants, y compris des programmes d'éducation et de protection pour les enfants à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

³² Ce principe, consacré par le droit de l'Union et le droit international, interdit l'expulsion ou le renvoi d'un réfugié aux frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

³³ Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), COM(2010) 213 final du 6.5.2010.

III.5 *Rendre le retour et la réadmission opérationnels*

Le **retour** rapide et systématique **des migrants en situation irrégulière** est une composante indispensable d'une gestion efficace des migrations et exerce un effet dissuasif très important sur la migration irrégulière. L'UE est fermement déterminée à protéger les personnes qui fuient la violence et les conflits. Toutefois, les migrants qui n'ont pas besoin de protection doivent être renvoyés de manière effective dans leur pays d'origine ou dans un pays de transit, dans le plein respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne. Un système de retour efficace est également crucial pour que les ressources puissent être axées sur l'accueil des personnes ayant besoin d'une protection. Une action doit être menée à cet égard tant au sein de l'UE qu'avec les pays tiers. Les systèmes nationaux de retour sont toutefois confrontés à de nombreux problèmes pratiques: absence de documents de voyage, capacités de rétention insuffisantes dans les États membres, longueur et inefficacité des procédures nationales ne pouvant que faciliter la fuite, pays d'origine entravant la réadmission. Les taux de retour effectif sont faibles pour 2014: ils atteignent 16 % dans certains cas pour les pays africains et le taux moyen de l'UE (40 %) est lui-même beaucoup trop bas.

Améliorer le système de retour

Compte tenu du nombre croissant de migrants observé en 2015 et attendu pour 2016, les capacités de l'UE en matière de retour doivent être renforcées et améliorées. Un système de retour efficace est essentiel à la viabilité des politiques européennes en matière de migration: si l'Europe veut accueillir les personnes ayant besoin d'une protection, elle doit renvoyer sans délai toutes celles qui ne sont pas légalement autorisées à y séjourner. À ce jour, les États membres ne sont pas totalement parvenus à mettre en place des systèmes nationaux permettant de répondre à cette problématique et la crédibilité du système de retour collectif de l'UE en a pâti. Le plan d'action de l'UE en matière de retour³⁴ ouvre la voie à la mise sur pied d'un solide système de retour national et européen.

Une action doit être menée à cet égard tant au sein de l'UE qu'avec les pays tiers. À l'intérieur de l'UE, les États membres doivent appliquer intégralement et correctement la directive sur le retour et collaborer avec la Commission pour recenser les obstacles d'ordre juridique et pratique qui entravent les retours effectifs et y remédier – de l'adoption de décisions de retour à la prise de mesures visant à garantir que les personnes devant être renvoyées ne prennent pas la fuite, tout en protégeant les droits de l'homme fondamentaux et les besoins de protection pour tous. En décembre, la Commission a présenté une proposition relative à un **nouveau document de voyage européen destiné au retour**³⁵. Le retour volontaire reste l'option privilégiée (parce qu'il est plus digne et présente un meilleur rapport coût-efficacité) et bénéficie d'un financement au moyen du budget de l'UE; les programmes conjoints et l'échange de bonnes pratiques sont également privilégiés. Toutefois, les migrants n'acceptent bien souvent le retour volontaire qu'en cas de perspective sérieuse et crédible d'être renvoyés contre leur gré. Les États membres doivent donc veiller à ce que cette perspective soit réelle.

L'approche de la Commission bénéficie d'un soutien pratique et financier. Elle consiste à mettre en place un **système de gestion intégrée des retours**, réunissant tous les États membres et les réseaux de l'UE chargés du retour et de la réintégration. Frontex a coordonné 66 vols de retour communs et un total de 3 565 migrants ont été renvoyés au cours de ces opérations conjointes en 2015³⁶. Le budget accordé à Frontex pour les opérations de retour a été augmenté de manière significative pour 2016 —

³⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: plan d'action de l'UE en matière de retour [COM(2015) 453 final du 9.9.2015].

³⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier [COM(2015) 668 final du 15.12.2015].

³⁶ Les opérations nationales de retour qui n'ont pas été effectuées avec l'aide de Frontex ne sont pas prises en compte.

un budget de 65 000 000 EUR sera alloué aux opérations conjointes de retour, contre environ 10 000 000 EUR auparavant. Le résultat sera visible dans les semaines à venir lors d'actions spécifiques visant à soutenir le retour de migrants en situation irrégulière se trouvant en Grèce et en Italie.

Coopération avec les pays tiers en matière de retour et de réadmission

Le retour des migrants qui sont en situation irrégulière et n'ont pas besoin d'une protection internationale est une composante essentielle de la politique migratoire de l'UE. Les pays tiers ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants. Cependant, compte tenu des difficultés persistantes liées à la mise en œuvre de cette obligation et de l'évolution de la situation en matière de migration irrégulière en 2015, le retour et la réadmission figurent aujourd'hui au premier rang des priorités de l'UE dans le cadre de ses relations avec les pays tiers d'origine et/ou de transit³⁷. La Commission et les États membres examinent actuellement les mesures incitatives, tant positives que négatives, qui peuvent être utilisées pour garantir l'application effective des accords de réadmission existants ou pour en conclure de nouveaux. Cette démarche répond à la demande du Conseil européen, qui a appelé, en octobre 2015, à définir des **ensembles de mesures complets et personnalisés** dans le but d'insister, auprès des partenaires, sur l'importance que revêt la coopération en matière de réadmission pour les relations dans leur ensemble. Ces ensembles de mesures incitatives et de moyens de pression, comprenant l'octroi de préférences commerciales, devraient être appliqués de manière coordonnée par l'UE et ses États membres. Ils sont en cours d'élaboration; l'objectif est de rendre compte des premiers résultats lors du Conseil européen de mars.

Une attention particulière est accordée à l'amélioration de la coopération en matière de retour et de réadmission avec certains partenaires. L'accent est placé sur les pays tiers qui présentent un faible taux de retour et avec lesquels les négociations en vue de la conclusion d'un accord de réadmission ne progressent pas, comme l'**Algérie** ou le **Maroc**, et sur ceux dans lesquels l'accord de réadmission déjà conclu n'est pas correctement mis en œuvre, comme le **Pakistan**. Dans le cas du Pakistan, en dépit de contacts à haut niveau et des efforts déployés par l'UE au cours de l'année 2015, la mise en œuvre de l'accord de réadmission existant s'est heurtée à des obstacles successifs. En outre, une attention particulière est accordée aux pays en provenance desquels les entrées irrégulières ont connu une hausse sensible, comme l'**Afghanistan** et le **Bangladesh**: plus de 200 000 Afghans sont entrés dans l'UE par la Grèce en 2015, tandis que le nombre de Bangladais entrés de manière irrégulière a triplé entre 2014 et 2015.

Sur le continent africain, à la suite du plan d'action de La Valette, la Commission travaille en étroite collaboration avec les **pays d'Afrique subsaharienne** pour permettre à ces pays d'origine de s'acquitter de l'obligation légale de réadmettre leurs ressortissants qui leur incombe conformément à l'accord de Cotonou. Les taux de retour effectif sont faibles à l'heure actuelle: ils atteignent 16 % dans certains cas, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (40 %), elle-même beaucoup trop basse. Les mesures visant à améliorer cette situation tendent à définir des moyens pratiques d'aider les pays concernés à respecter leurs engagements en matière de réadmission.

Pays tiers sûrs

³⁷ À cet égard, une attention particulière sera accordée aux principaux pays d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière arrivant dans l'UE, tels que l'Afghanistan, l'Algérie, le Bangladesh, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Maroc, le Niger, le Nigeria, le Pakistan, le Sénégal, la Somalie, le Soudan et la Tunisie.

La directive relative aux procédures d'asile donne aux États membres la possibilité de ne pas examiner une demande d'asile au fond lorsqu'en raison d'un lien suffisant avec un «pays tiers sûr», le demandeur peut plutôt chercher à obtenir une protection dans ce pays. Si les conditions sont réunies, cette disposition permet aux États membres de clôturer la procédure d'asile et de renvoyer le demandeur d'asile dans le pays tiers sûr en question. Cependant, à l'heure actuelle, les États membres n'ont pas tous inscrit cette possibilité dans leur législation nationale et certains l'ont assortie de conditions restrictives³⁸. **Tous les États membres sont donc encouragés à inscrire le concept de pays tiers sûr dans leur législation nationale et à appliquer la disposition concernée lorsque les conditions sont réunies.**

Dans ce contexte, **la Commission souligne que, pour qu'un pays soit considéré comme un pays tiers sûr au sens de la directive relative aux procédures d'asile³⁹, il doit y être possible de bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève, mais il ne faut pas nécessairement que le pays ait ratifié cette convention sans aucune limitation géographique.** En outre, pour ce qui est de la question de savoir s'il existe un lien avec le pays tiers concerné et s'il est dès lors raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays, il est également possible de tenir compte du fait que le demandeur a transité par ce pays tiers ou que ce dernier est géographiquement proche du pays d'origine du demandeur.

Prochaines étapes importantes:

- En collaboration avec la Commission, les États membres devraient remédier au plus vite **aux obstacles et aux goulets d'étranglement administratifs**, de sorte que les procédures de retour soient exécutées de manière systématique et avec célérité.
- Avec la pleine participation des États membres dans le cadre de leurs propres relations bilatérales, il y a lieu d'intensifier le dialogue avec les pays prioritaires afin de mettre en place des **ensembles de mesures incitatives et de moyens de pression pour améliorer les taux de réadmission**.
- Tous les États membres devraient inscrire le concept de **pays tiers sûr** dans leur législation nationale et appliquer la disposition concernée lorsque les conditions sont réunies.

III.6 Mettre en œuvre le plan d'action commun UE-Turquie

La mise en œuvre du **plan d'action commun UE-Turquie** sera essentielle pour endiguer l'afflux de migrants en situation irrégulière dans les semaines et les mois à venir, compte tenu du fait que les volumes d'arrivées irrégulières sont restés exceptionnellement élevés pendant l'hiver en dépit des conditions climatiques. Juste après l'activation du plan d'action commun, la Turquie a pris des mesures importantes en vue de sa mise en œuvre. Grâce aux mesures destinées à ouvrir le marché du travail turc aux Syriens bénéficiant d'une protection temporaire, les réfugiés devraient pouvoir trouver un emploi légal beaucoup plus facilement. D'autres initiatives en cours visent à lever les obstacles à la coopération avec l'UE pour lutter contre le trafic de migrants et la migration irrégulière, ainsi qu'à recourir à l'information pour décourager les réfugiés d'entreprendre un voyage dangereux vers l'Europe. La Turquie a signalé une augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière et de trafiquants détenus – elle a arrêté 3 700 trafiquants en 2015 –, mais la coopération en matière policière et judiciaire doit être renforcée.

³⁸ Lors d'une conférence de presse donnée le 5 février 2016, le ministre grec de l'intérieur, M. Kouroumplis, a déclaré que la Grèce considérait la Turquie comme un «pays tiers de passage sûr».

³⁹ Article 38, paragraphe 1, point e), de la directive 2013/32/UE relative aux procédures d'asile.

Des contacts intensifs ont eu lieu avec les autorités turques pour faire en sorte que le financement de projets relevant des actions concrètes prévues dans le cadre de la **facilité en faveur des réfugiés en Turquie**, dotée d'une enveloppe de 3 000 000 000 EUR, débute au plus vite. Fin 2015, en coopération avec les autorités turques, la Commission a lancé une évaluation des besoins pour les Syriens bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie. Un premier aperçu de l'évaluation des besoins est attendu pour la mi-février, le but étant de définir les projets à financer au moyen de la facilité. Les domaines prioritaires sont l'aide humanitaire aux réfugiés, l'aide socio-économique, l'intégration sur le marché du travail, les soins de santé, l'inclusion sociale, les infrastructures municipales et la gestion des flux de réfugiés⁴⁰.

Il sera également important de réaliser des progrès en matière de **réadmission**. La mise en œuvre effective de l'accord de réadmission UE-Turquie⁴¹, du point de vue de la réadmission par la Turquie à la fois de ses propres ressortissants et, à partir du 1^{er} juin 2016⁴², des ressortissants d'autres pays ayant transité par la Turquie avant d'arriver sur le territoire de l'UE, serait essentielle. Parallèlement, des efforts intenses sont déployés pour que l'**accord bilatéral entre la Turquie et la Grèce concernant la réadmission** des ressortissants d'autres pays produise davantage d'effets, mais, jusqu'à présent, sa mise en œuvre est clairement insuffisante. La Commission examine actuellement les mesures d'appui supplémentaires qu'elle pourrait prendre et elle est prête à collaborer étroitement tant avec les autorités grecques qu'avec les autorités turques afin d'accroître les retours vers la Turquie conformément à l'accord bilatéral existant, dans l'attente de la pleine entrée en vigueur de l'accord entre l'UE et la Turquie.

Prochaines étapes importantes:

- La Commission et les États membres devraient lancer de toute urgence les premières actions dans le cadre de la **facilité en faveur des réfugiés en Turquie**.
- Les mesures prises par la Turquie et par l'UE doivent déboucher sur des **résultats** réels et rapides pour ce qui est d'**endiguer l'afflux de migrants en situation irrégulière** et de procéder à leur retour effectif.

III.7 Soutenir les réfugiés en dehors de l'UE

La situation des Syriens est extrêmement grave: ils sont 13,5 millions à avoir besoin d'une aide humanitaire, dont six millions d'enfants. En 2016, la Commission maintiendra l'aide humanitaire à son niveau élevé de 2015, pour répondre aux besoins les plus urgents des réfugiés dans la région touchée par la **crise syrienne**. À l'intérieur de la Syrie, malgré l'intensification du conflit et l'aggravation de la situation humanitaire, assorties de nouvelles vagues de déplacements, l'UE veillera à ce qu'une aide – qu'il s'agisse de nourriture, d'eau, d'hébergement ou d'éducation – soit fournie aux personnes qui en ont besoin, et en particulier aux plus vulnérables d'entre elles. Un montant de 350 000 000 EUR provenant du Fonds fiduciaire pour la Syrie sera consacré à l'aide d'urgence à 1,5 million de réfugiés et à leurs communautés d'accueil mises à rude épreuve au Liban, en Turquie, en Jordanie et en Iraq, le but étant de contribuer à répondre à leurs besoins fondamentaux dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de l'hygiène, par exemple. À présent, la Commission va concrétiser rapidement les engagements pris et étudier toutes les possibilités d'action pour la suite. Par

⁴⁰ Une liste des domaines prioritaires figure à l'appendice de l'annexe 1.

⁴¹ Élément important de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas avec la Turquie.

⁴² Conformément au plan d'action commun, la Commission a présenté des mesures visant à avancer la date d'application de cette disposition du 1^{er} octobre 2017 au 1^{er} juin 2016.

exemple, la Commission met actuellement au point des moyens innovants d'utiliser les préférences commerciales pour soutenir les réfugiés en Jordanie. Les États membres doivent également traduire leurs engagements dans les faits au plus vite afin de contribuer à une réelle amélioration sur le terrain.

La communauté internationale doit continuer à intensifier son action collective pour aider les réfugiés syriens. L'UE doit saisir l'occasion qui s'offre à elle de souligner la nécessité d'un **effort mondial** dans toute une série d'enceintes internationales. À cet effet, elle doit préparer minutieusement la réunion à haut niveau sur le partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens, organisée le 30 mars à Genève par le HCR, le sommet humanitaire des Nations unies, qui se tiendra à Istanbul en mai 2016, et le sommet sur la réponse aux vastes mouvements de réfugiés et de migrants, que l'Assemblée générale des Nations unies accueillera en septembre 2016. Ces manifestations permettront de nouveau à l'UE et à la communauté internationale de témoigner leur soutien à plus long terme à la Syrie et aux pays voisins.

S'attaquer aux causes profondes des déplacements dans d'autres régions

L'UE soutient également les réfugiés et leurs pays d'accueil dans d'autres régions du monde confrontées à des situations de déplacements forcés. À la mi-2015, l'Afrique subsaharienne comptait 4,1 millions de réfugiés et jusqu'à 11,4 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Soudan et l'Éthiopie abritent plus d'un million de réfugiés de pays voisins, en sus de près de 3,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Une pression supplémentaire provient de l'accroissement rapide du nombre de jeunes en Afrique⁴³.

La situation nécessite un engagement déterminé et durable de l'Union et des autres acteurs mondiaux dans les pays concernés. Des ressources financières peuvent être mises à disposition rapidement, en particulier par l'intermédiaire du **Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique**. Afin d'aider les pays couverts par le Fonds fiduciaire à accueillir les réfugiés de la région, il convient de lancer des projets visant à donner à ces derniers accès à l'éducation, aux services sociaux et au marché du travail, ainsi qu'à aider les pays concernés à gérer leurs frontières.

Mettre des filières légales en place

Les **programmes de réinstallation ou d'admission humanitaire** constituent un autre moyen d'aider les réfugiés de manière ordonnée. Ils offrent des voies légales permettant d'accorder une protection à ceux qui en ont besoin, sans qu'ils doivent entreprendre les dangereux voyages qui ont causé tant de tragédies humaines. La réinstallation est une approche mondiale et les partenaires du HCR dans le monde entier sont en mesure de soutenir l'action globale visant à aider les personnes qui ont besoin d'une protection internationale.

À la suite de la recommandation de la Commission de juin 2015⁴⁴, un **programme de réinstallation concernant 22 504 personnes** a été approuvé, le but étant d'aider les personnes déplacées provenant de pays extérieurs à l'UE et ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Il est prévu que la réinstallation effective dans le cadre du programme approuvé fasse suite à une demande du HCR et porte sur une période de deux ans. Selon les informations transmises par les États participant

⁴³ Selon les estimations, la population africaine, constituée pour 60 % de personnes âgées de 24 ans et moins, devrait augmenter de presque 500 millions de personnes d'ici à 2030 – source: Nations unies, département des affaires économiques et sociales, division de la population (2015).

⁴⁴ Recommandation de la Commission du 8.6.2015 concernant un programme européen de réinstallation, C(2015) 3560 final.

au programme, **3 358 personnes avaient été réinstallées fin 2015**⁴⁵. Il convient que les engagements pris soient honorés en temps utile. D'ici avril, en s'appuyant sur l'expérience pratique acquise à ce jour, la Commission proposera une initiative de réinstallation horizontale, de manière à garantir une approche collective de la réinstallation et de l'ancrer en tant qu'outil fondamental régissant la manière dont l'UE aide les pays accueillant un grand nombre de réfugiés et fournit une protection à ces derniers sans qu'ils doivent s'en remettre à des trafiquants et se livrer à des parcours clandestins dangereux.

Le **programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie**⁴⁶ doit être mis en place rapidement pour ouvrir une voie légale permettant aux États membres d'offrir une protection internationale aux personnes déplacées en raison du conflit en Syrie, et les États membres devraient accélérer les travaux relatifs à la recommandation de la Commission. L'activation du mécanisme est subordonnée à la réduction du nombre de personnes franchissant illégalement la frontière en provenance de Turquie et est susceptible d'être adaptée en fonction de la taille de la population de réfugiés dans ce pays. Un accord et une mise en œuvre rapides contribueraient grandement à l'efficacité des relations avec la Turquie en matière de migrations et complèteraient la réalisation des mesures prévues dans le plan d'action commun UE-Turquie.

Prochaines étapes importantes:

- L'UE doit donner suite rapidement aux engagements pris lors de la **conférence de Londres**.
- L'UE et ses États membres doivent accroître leur engagement à s'attaquer aux causes profondes des déplacements, en améliorant la coopération en matière d'aide et **en atteignant l'objectif fixé concernant l'aide publique au développement (APD), à savoir 0,7 %**.
- Les engagements nationaux en faveur du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique et du Fonds fiduciaire pour la Syrie devraient augmenter pour égaler la contribution de l'UE.
- Les États membres devraient accélérer la **réinstallation** convenue en 2015 et approuver rapidement le **programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie** recommandé par la Commission le 15 décembre 2015.
- D'ici avril, la Commission proposera une **initiative de réinstallation** à l'échelle de l'UE afin d'intensifier sensiblement les efforts de réinstallation.

IV MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UE/INFRACTIONS

En septembre 2015, la Commission a lancé une initiative visant à ouvrir ou à poursuivre une série de procédures concernant la **mise en œuvre intégrale et correcte de la législation** relative aux procédures d'asile, aux conditions d'accueil, au règlement de Dublin, au règlement Eurodac sur les empreintes digitales et au retour. Dans le domaine de l'asile, la Commission a adopté en 2015 un total de 58 décisions (lettres de mise en demeure et avis motivés) relatives à la transposition et au respect de l'acquis de l'UE en matière d'asile depuis le 23 septembre 2015.

Depuis les mesures prises en septembre, plusieurs États membres ont communiqué à la Commission la législation nationale considérée comme la transposition intégrale des directives concernées. Les

⁴⁵ Belgique (123), République tchèque (16), Irlande (163), Italie (96), Pays-Bas (220), Royaume-Uni (1 000), Liechtenstein (20), Suisse (387).

⁴⁶ Recommandation de la Commission du 15.12.2015 relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie, C(2015) 9490.

services de la Commission évaluent actuellement l'exhaustivité des mesures notifiées⁴⁷. En l'absence de notification complète, la Commission a décidé aujourd'hui d'adresser des avis motivés dans neuf cas.

En ce qui concerne la directive sur le retour, la Commission a envoyé des lettres administratives à dix États membres, leur demandant des éclaircissements sur l'adoption de décisions de retour et sur les mesures prises pour en garantir l'exécution effective. La Commission a reçu leurs observations et collabore étroitement avec eux afin de recenser les obstacles et les goulets d'étranglement qui entravent actuellement les retours et de définir les mesures à prendre pour y remédier, de manière à augmenter le taux de retour et à assurer le plein respect des obligations.

Les travaux de la Commission touchant à la mise en œuvre de la législation et aux infractions montrent que l'un des points faibles du système de gestion des migrations de l'UE, et du régime d'asile européen commun en particulier, réside dans une transposition incomplète et dans une mise en œuvre incohérente. La Commission s'emploie activement à aider les États membres à assurer la conformité totale de leur législation. Elle continuera à exercer pleinement les pouvoirs que lui confèrent les traités pour donner suite aux procédures relatives à des infractions potentielles ou avérées, afin de garantir le respect intégral des règles de l'UE arrêtées d'un commun accord.

V CONCLUSION

À l'approche du Conseil européen de février, il est urgent de faire tout ce qui est nécessaire pour remettre de l'ordre dans le système de migration et imposer le contrôle des flux irréguliers empruntant la route de la Méditerranée orientale/des Balkans occidentaux. Le Conseil européen devrait s'engager à prendre les mesures nécessaires, et les institutions, les agences et tous les États membres de l'UE devraient les mettre en œuvre avec détermination.

Une bonne gestion des frontières suppose que tous les nouveaux arrivants soient effectivement enregistrés et dirigés vers les procédures d'asile nationales, les procédures de relocalisation ou les procédures de retour, conformément aux règles de Dublin de l'UE. La pleine application de la législation de l'UE en matière d'asile et de gestion des frontières et la mise en œuvre des décisions collectives prises au cours de l'année écoulée garantiraient un partage équitable des responsabilités entre les États membres de l'UE, qui seraient ainsi chacun en mesure de faire face à la situation.

L'élimination des incitations à la migration irrégulière passe aussi par l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine, la coopération avec les principaux pays de transit tels que la Turquie, la mise en place de filières de migration légales et fiables et le retour et la réadmission effectifs, systématiques et rapides des personnes qui n'ont pas le droit de rester.

L'Union européenne a l'obligation juridique et morale, et il relève de sa responsabilité historique, d'offrir une protection à ceux qui en ont besoin. Collectivement, l'Europe est capable – et a le devoir – de gérer la crise des réfugiés. À cette fin, l'ensemble des pays, des institutions et des agences de l'UE doivent déployer des efforts concertés sur plusieurs fronts pour mettre en œuvre ce qui a été convenu. La Commission continuera de consacrer toute son énergie à aider et à soutenir les États membres dans l'exercice de leurs responsabilités.

Annexes

⁴⁷ Voir l'annexe 8.

- Annexe 1: Plan d'action commun UE-Turquie – Rapport de mise en œuvre
- Annexe 2: Grèce – État des lieux
- Annexe 3: Italie – État des lieux
- Annexe 4: Relocalisation – Tableau d'état des lieux
- Annexe 5: Suivi donné au sommet sur la route des Balkans occidentaux – État des lieux
- Annexe 6: Actions en cours contribuant à la protection des enfants migrants
- Annexe 7: Promesses financières des États membres aux fonds fiduciaires – Tableau d'état des lieux
- Annexe 8: Mise en œuvre du droit de l'UE – État des lieux
- Annexe 9: Soutien accepté des États membres au mécanisme de protection civile en faveur de la Serbie, de la Slovaquie, de la Croatie et de la Grèce