



Bruxelles, le 16.3.2016  
COM(2016) 165 final

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

**Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation**

# 1 Introduction

*En 2015, quelque 880 000 personnes sont arrivées dans l'Union européenne par la Grèce et l'Italie. En mai 2015, pour la première fois dans l'histoire de la politique européenne en matière de migration, la Commission a proposé de relocaliser les personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale au sein de l'Union, depuis les États membres sous très forte pression vers d'autres États membres. En septembre 2015, le Conseil a adopté deux décisions juridiquement contraignantes<sup>1</sup> qui ont instauré un mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation, au départ de la Grèce et de l'Italie, pour 160 000 demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale<sup>2</sup>.*

*Dans le même temps, la Commission a recommandé, en vue de répondre de manière globale à la crise migratoire mondiale et de faire preuve de solidarité avec les pays tiers également touchés par cette crise, l'instauration d'un programme européen de réinstallation de 20 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale. En juillet 2015, les États membres et les États associés au système de Dublin ont convenu ensemble de réinstaller, sur une période de deux ans, au départ du Moyen-Orient, de la Corne de l'Afrique et d'Afrique du Nord, 22 504 personnes ayant besoin d'une protection internationale.*

*Toutefois, les flux migratoires se poursuivant en 2016, seules 937 personnes ont fait l'objet, jusqu'à présent, d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce et seulement 4 555 ont été réinstallées. Le niveau peu satisfaisant de mise en œuvre des deux programmes s'explique par toute une série de facteurs, dont le manque de volonté politique des États membres de respecter intégralement et dans les délais leurs obligations juridiques en matière de relocalisation. Jusqu'il y a peu, la politique du laisser-passer appliquée le long de la route des Balkans occidentaux a constitué un obstacle supplémentaire au programme de relocalisation, la plupart des demandeurs susceptibles de bénéficier du programme ayant poursuivi leur voyage au lieu d'être relocalisés de manière ordonnée. Dans le même temps, des États membres se sont montrés réticents à procéder à des réinstallations étant donné que des personnes continuaient d'arriver clandestinement.*

*À la suite du rapport de la Commission<sup>3</sup> sur la manière de rétablir l'ordre sur la route de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux, ainsi que des conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février et de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement du 7 mars<sup>4</sup>, les États membres ont convenu d'adopter une approche européenne et de mettre un terme à la politique du laisser-passer. Ils ont également souligné la nécessité de soutenir la Grèce en ces moments difficiles, compte tenu de la situation humanitaire très délicate qui évolue rapidement sur le terrain. À cet égard, les flux migratoires se poursuivant, plus de 100 000 migrants pourraient, selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les*

---

<sup>1</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce et décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

<sup>2</sup> Sur ces 160 000 personnes, 54 000 étaient censées, dans la proposition de la Commission, être relocalisées depuis la Hongrie, mais le seront plutôt depuis l'Italie et la Grèce si aucune décision modifiant la deuxième décision du Conseil relative à la relocalisation n'est adoptée d'ici septembre 2016.

<sup>3</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>4</sup> EUCO 1/16; SN 28/16.

*réfugiés, se retrouver bloqués en Grèce en l'espace d'un mois. Ils ont donc appelé à une accélération importante de la mise en œuvre de la relocalisation pour alléger la lourde pression qui pèse actuellement sur la Grèce.*

*La présente communication répond à l'obligation prévue à l'article 12 des deux décisions du Conseil de faire rapport au Conseil, tous les six mois, sur la mise en œuvre des décisions et des feuilles de route pour l'Italie et la Grèce. Elle fait aussi suite à l'engagement pris par la Commission, dans la feuille de route «Revenir à l'esprit de Schengen»<sup>5</sup>, de présenter des rapports mensuels sur la mise en œuvre de la relocalisation et de la réinstallation. La présente communication résume les défis recensés et les enseignements tirés au cours des premiers mois de l'exécution des programmes de relocalisation et de réinstallation et propose des recommandations et des actions à court terme pour améliorer le taux d'exécution.*

## **2 Relocalisation**

### **2.1 Cadre juridique et pays participant aux programmes de relocalisation de l'UE**

Par suite des deux décisions de septembre 2015, 106 000 demandeurs d'asile doivent être relocalisés depuis l'Italie<sup>6</sup> et la Grèce<sup>7</sup> d'ici septembre 2017. Pour les 54 000 restants, une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce était prévue, à moins que la Commission ne soumette au Conseil, avant le 26 septembre 2016, une proposition visant à adapter le mécanisme de relocalisation<sup>8</sup>. En outre, conformément aux conclusions du Conseil du 20 juillet 2015, les États membres doivent encore s'engager à attribuer les 7 744 places restantes en vertu de la première décision du Conseil, sur un total de 40 000 places retenu d'un commun accord. Les États membres ont l'obligation de relocaliser, depuis l'Italie et la Grèce, le nombre de personnes qui leur a été attribué conformément aux annexes I et II de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil<sup>9</sup>, ainsi que celles dont le nombre a été fixé d'un commun accord dans la décision (UE) 2015/1523 du Conseil<sup>10</sup> sur la base des chiffres indiqués dans les conclusions du Conseil du 20 juillet 2015. Cette obligation doit être remplie d'ici à deux ans.

Conformément aux positions particulières que leur confèrent les protocoles 21 et 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas liés par les deux décisions du Conseil, mais peuvent décider de participer aux programmes. Le 6 octobre 2015, l'Irlande a décidé d'exercer son droit d'option à l'égard de ces décisions et procède déjà à la relocalisation des demandeurs depuis l'Italie et la Grèce. En outre, les États associés au système de Dublin (Suisse, Norvège et Liechtenstein) ont manifesté leur intérêt pour une participation au programme de relocalisation et mettent la dernière main aux arrangements bilatéraux nécessaires avec l'Italie et la Grèce afin de lancer les relocalisations dans les plus brefs délais. La Hongrie et l'Autriche n'ont pas offert de places pour la

---

<sup>5</sup> COM(2016) 120 final.

<sup>6</sup> 39 600 demandeurs d'asile doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie en vertu des deux décisions du Conseil en matière de relocalisation.

<sup>7</sup> 66 400 demandeurs d'asile doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis la Grèce en vertu des deux décisions du Conseil en matière de relocalisation.

<sup>8</sup> Article 4, paragraphe 3, de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil.

<sup>9</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015.

<sup>10</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015.

relocalisation au titre de la décision 2015/1523. La Hongrie et la Slovaquie ont saisi la Cour de justice de l'UE de recours<sup>11</sup> ayant pour objet le contrôle de la légalité de la deuxième décision du Conseil relative à la relocalisation. Ces recours n'ont pas d'effet suspensif, de sorte que les États membres restent obligés de relocaliser conformément à la décision en question.

La pression migratoire qui pèse sur la Suède et l'Autriche a conduit ces deux États membres à demander la suspension temporaire des obligations qui leur incombent en vertu des décisions du Conseil en matière de relocalisation. Pour répondre à ces demandes, la Commission a adopté, en décembre 2015, une proposition de décision du Conseil relative à la suspension temporaire des obligations de la Suède en vertu des deux décisions du Conseil en matière de relocalisation<sup>12</sup> et, en février 2016, une proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la suspension temporaire de la relocalisation de 30 % du contingent de demandeurs devant être relocalisés par l'Autriche en vertu de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil. La décision concernant l'Autriche a été adoptée par le Conseil le 10 mars 2016. En conséquence, l'Autriche bénéficie d'une suspension d'un an pour la relocalisation de 1 065 demandeurs. La proposition concernant la Suède est toujours en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen.

## **2.2 Feuilles de route présentées par l'Italie et la Grèce**

Conformément à l'article 8 des décisions relatives à la relocalisation, la Grèce et l'Italie ont présenté à la Commission et au Conseil des feuilles de route comportant des mesures en matière d'asile, de premier accueil et de retour, destinées à renforcer la capacité, la qualité et l'efficacité des dispositifs qu'elles ont mis en place dans ces domaines, ainsi que des mesures visant à assurer une application correcte des décisions relatives à la relocalisation. Les feuilles de route ont été communiquées à tous les États membres et États associés au système de Dublin et ont fait l'objet de discussions dans le cadre de l'atelier sur la relocalisation organisé le 21 septembre 2015 par la Commission et du forum sur la réinstallation et la relocalisation, qui s'est tenu le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

La Commission a régulièrement rendu compte<sup>13</sup> des progrès réalisés à ce jour par la Grèce et l'Italie dans la mise en œuvre des actions prioritaires dans les domaines clés visés par les feuilles de route: établir des centres de crise («hotspots») fonctionnels, mettre en œuvre le programme de relocalisation, garantir le retour effectif des migrants qui n'ont pas droit à une

---

<sup>11</sup> C-643/15 et C-647/15.

<sup>12</sup> COM(2015) 677 final.

<sup>13</sup> Communication de la Commission intitulée «Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration», COM(2015) 490 du 23 septembre 2015.

Communication de la Commission intitulée «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 du 14 octobre 2015.

Communication de la Commission intitulée «Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce», COM(2015) 678 du 15 décembre 2015.

Communication de la Commission «sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration», COM(2016) 85 du 10 février 2016.

Communication de la Commission intitulée «Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce», COM(2016) 141 final du 4 mars 2016.

protection internationale, améliorer la gestion des frontières et créer des capacités d'accueil suffisantes et appropriées.

**L'Italie** s'est engagée, dans sa feuille de route, à mettre en place six centres de crise, à savoir cinq en Sicile et un dans les Pouilles. À l'heure actuelle, quatre d'entre eux ont été rendus opérationnels tandis qu'un autre a été transformé en plateforme de relocalisation. Lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 10 mars 2016, l'Italie a annoncé la création d'un cinquième centre de crise dont l'emplacement final devrait être communiqué à la Commission dans les plus brefs délais. Comme indiqué dans la feuille de route, les centres de crise italiens sont étroitement liés au processus de relocalisation, élaboré selon une procédure efficace et standardisée avec la participation active du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Une procédure doit encore être mise en place pour le transfert des mineurs non accompagnés conformément aux décisions relatives à la relocalisation. En ce qui concerne les hébergements de deuxième accueil pour les demandeurs d'asile, le nombre de places actuellement disponibles est conforme à ce qui avait été annoncé dans la feuille de route. Toutefois, il serait souhaitable de gagner en efficacité, notamment en répartissant de manière mieux organisée les demandeurs d'asile sur tout le territoire italien. Des places d'accueil sont disponibles pour les mineurs non accompagnés, comme annoncé dans la feuille de route, même si des places supplémentaires seraient nécessaires pour faciliter le passage entre les hébergements de premier et de deuxième accueils. Par ailleurs, les possibilités d'accueil des personnes soumises à un retour restent extrêmement limitées et inférieures au seuil indiqué dans la feuille de route, ce qui est très problématique pour la mise en œuvre rapide des opérations de retour. La réforme en cours du régime d'asile italien devrait être menée à bien avant l'été en vue de combler les lacunes qui subsistent et d'aboutir à une procédure d'asile simplifiée, notamment en ce qui concerne la diminution des différences de qualité que présente le processus décisionnel d'une région à l'autre du pays.

**La Grèce** s'est engagée, dans sa feuille de route, à mettre en place cinq centres de crise. Actuellement, quatre sont opérationnels et les travaux relatifs au dernier centre, situé sur l'île de Kos, doivent encore être achevés. Les procédures instaurées dans les centres de crise pour l'enregistrement quotidien des nombreux ressortissants de pays tiers semblent être efficaces et efficaces tandis que de nouvelles améliorations sont apportées actuellement au système informatique central pour faire face à la hausse significative des relevés d'empreintes digitales. Des vérifications dans les bases de données de sécurité doivent être effectuées systématiquement et des efforts doivent encore être déployés pour déceler les cas éventuels de fraude documentaire et prendre les mesures qui s'imposent. Bien que la fourniture d'informations et l'enregistrement des candidats à la relocalisation s'inscrivent dans le cadre de l'approche des centres de crise en Grèce, le service grec d'asile et l'EASO ne sont présents que dans trois îles. En raison de l'augmentation soudaine du nombre de ressortissants de pays tiers présents sur son territoire, la Grèce est en train de renforcer son système d'hébergement grâce à l'intervention de l'armée et au soutien apporté par l'Union européenne sous forme de financement et par l'intermédiaire de son mécanisme de protection civile. L'EASO a commencé à élargir ses activités pour accroître la capacité d'enregistrement des autorités grecques. En ce qui concerne les retours, le pays a récemment augmenté le nombre de réadmissions vers la Turquie, mais ses capacités de rétention restent assez limitées et plusieurs centres ont besoin d'être rénovés.

Il convient de noter que la Grèce doit encore réaliser des progrès en ce qui concerne son régime d’asile général. La Commission a précisé les mesures nécessaires à cet égard dans sa recommandation du 10 février 2016<sup>14</sup>. La Grèce a présenté un rapport à ce sujet le 4 mars. La Commission a procédé à une évaluation préliminaire de la réponse des autorités grecques et prendra contact avec celles-ci afin d’obtenir des éclaircissements complémentaires. Elle continuera à suivre de près les progrès accomplis par la Grèce et déterminera si les conditions sont réunies pour que les États membres puissent reprendre progressivement les transferts individuels vers ce pays au titre du règlement de Dublin, avant le Conseil européen du mois de juin.

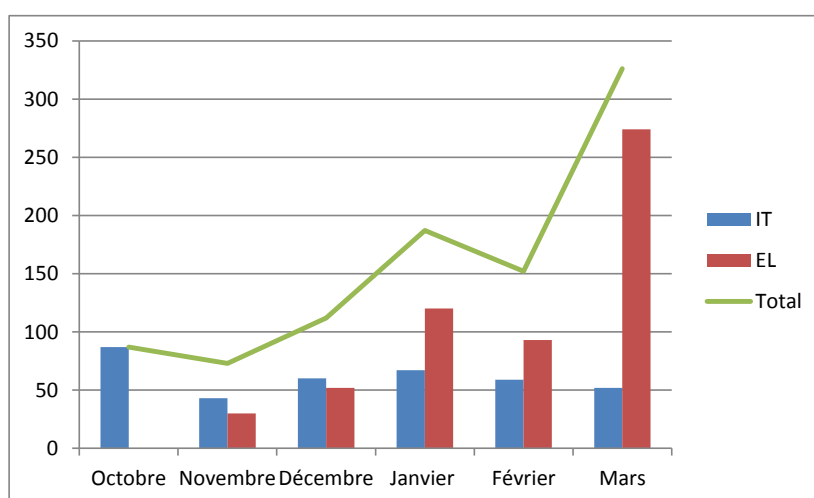
Les annexes 3 et 4 fournissent une vue d’ensemble des progrès accomplis par l’Italie et la Grèce dans la mise en œuvre des feuilles de route et des mesures qui restent à prendre.

### 2.3 Principales tendances après cinq mois de mise en œuvre des programmes de relocalisation

- **La mise en œuvre est lente, mais les premiers signes d’une évolution positive apparaissent:** au 15 mars 2016, on dénombrait 937 personnes relocalisées (368 depuis l’Italie et 569 depuis la Grèce). Toutefois, dans les premières semaines du mois de mars, 287 personnes (dont 241 depuis la Grèce uniquement) ont fait l’objet d’une relocalisation rapide, ce qui montre que cette procédure peut fonctionner si les États membres en ont la volonté.

La figure 1 ci-dessous montre que le rythme des relocalisations s’est sensiblement accéléré au cours des premières semaines du mois de mars, mais reste encore insuffisant pour atteindre les objectifs fixés dans les deux décisions du Conseil en matière de relocalisation, qui prévoient des mesures d’urgence destinées à alléger la pression considérable qui s’exerce sur les systèmes d’asile grec et italien. La nécessité d’une action renforcée s’impose d’autant plus que la pression se fait très forte, surtout en Grèce.

Figure 1 - Relocalisations de migrants entre le mois d’octobre 2015 et le 15 mars 2016



<sup>14</sup> 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 10.2.2016].

Les États membres ont déclaré, dans diverses enceintes, disposer de 6 884 places aux fins de la relocalisation des migrants. Toutefois, au 15 mars, les États membres de relocalisation se sont déclarés prêts à assurer («engagements formels»), **au total**, la relocalisation rapide de 3 723 personnes demandant une protection internationale. La plupart des États membres ont nommé des **officiers de liaison** jouant un rôle clé dans la procédure, ce qui constitue un élément positif.

- ***Le nombre de demandes de relocalisation augmente rapidement:*** au cours des cinq premiers mois de mise en œuvre des programmes de relocalisation, le nombre de demandeurs était faible (par exemple, environ 20 personnes par jour en Grèce). Cette situation s'expliquait en partie par la confiance limitée des migrants dans le processus de relocalisation.

Cependant, le nombre de demandeurs a considérablement augmenté (par exemple, 300 personnes par jour en Grèce) dans les premières semaines du mois de mars. Cette évolution est due notamment aux restrictions mises en place à la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ainsi qu'aux efforts supplémentaires consentis pour diffuser des informations, y compris le déploiement d'équipes mobiles de l'EASO en dehors des centres et zones de crise pour assurer une plus grande sensibilisation des migrants. Néanmoins, le risque de fuite persiste après la notification du dossier des demandeurs aux États membres de relocalisation.

- ***Le nombre de nationalités pouvant prétendre à une relocalisation augmente de même que l'impossibilité de prévoir quelles seront les nouvelles nationalités susceptibles de relever des décisions du Conseil:*** les personnes possédant une nationalité pour laquelle le taux de reconnaissance moyen d'une protection internationale dans l'UE est égal ou supérieur à 75 % peuvent potentiellement bénéficier d'une relocalisation. Ce taux repose sur des données d'Eurostat et est actualisé chaque trimestre sur la base des rapports de l'office statistique. La Commission indique ensuite à l'EASO quelles nationalités peuvent prétendre à une relocalisation et l'EASO transmet à son tour l'information aux points de contact. Ainsi, tous les quatre mois des pays peuvent être ajoutés ou retirés de la liste des pays dont les ressortissants peuvent prétendre à une relocalisation, ce qui engendre un climat d'incertitude parmi les migrants et les parties prenantes. D'après les dernières données trimestrielles d'Eurostat (4<sup>e</sup> trimestre de 2015), les ressortissants des pays suivants peuvent actuellement prétendre à une relocalisation<sup>15</sup>: Burundi, République centrafricaine, Érythrée, Costa Rica, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Bahreïn, Iraq, Maldives, Syrie et pays et territoires britanniques d'outre-mer<sup>16</sup>. En comparaison avec le rapport trimestriel précédent, les ressortissants du Yémen et du Swaziland ne peuvent plus bénéficier potentiellement d'une relocalisation.

---

<sup>15</sup> Lorsque les décisions du Conseil ont été adoptées, seuls les ressortissants de la Syrie, de l'Iraq et de l'Érythrée pouvaient prétendre à une relocalisation. Lors de la première actualisation, (T3-2015), les ressortissants des pays suivants pouvaient potentiellement bénéficier d'une relocalisation: Bahreïn, République centrafricaine, Érythrée, Iraq, Syrie, Swaziland et Yémen.

<sup>16</sup> Pour certains des pays susmentionnés, le nombre de demandeurs de protection internationale dans les États membres de l'UE était inférieur à 200 durant la période de référence. Étant donné que les décisions du Conseil en matière de relocalisation ne comportent aucune disposition sur le nombre minimum de décisions pour le calcul de la moyenne dans l'UE, les nationalités pour lesquelles les demandes sont très peu nombreuses mais ont toutes reçu une réponse positive entrent dans le champ d'application des décisions en question.

- ***La relocalisation des demandeurs de protection internationale vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés, est complexe:*** seul un nombre très limité de mineurs non accompagnés (un ou deux de Grèce vers la Finlande) ont été relocalisés en dépit des dispositions des décisions du Conseil en matière de relocalisation prévoyant que les demandes soumises par des personnes vulnérables soient traitées en priorité. Cela s'explique par diverses raisons, notamment par la réticence des États membres de relocalisation à accepter des mineurs non accompagnés et par l'absence de procédures spécifiques en Italie et en Grèce permettant la relocalisation de cette catégorie de personnes. Il s'agit là d'un processus complexe et certains migrants, en particulier les Érythréens en Italie, déclarent être adultes pour ne pas être séparés du groupe de personnes avec lesquelles ils sont arrivés. L'Italie et la Grèce mettent en place de nouvelles procédures pour pouvoir relocaliser rapidement les mineurs non accompagnés dans l'intérêt supérieur de ces derniers et conformément à la législation nationale. Les autorités italiennes et l'agence FRONTEX mettent des experts à disposition pour déterminer l'âge des migrants. Plusieurs organisations redoublent également d'efforts pour mettre en place des structures d'accueil satisfaisantes en Grèce (par exemple, les centres d'aide aux enfants et à leur famille mis en place par l'UNICEF).

Plus généralement, aucune donnée précise n'est disponible sur le nombre de relocalisations de migrants vulnérables demandant une protection internationale. Toutefois, l'expérience sur le terrain montre qu'un grand nombre de demandeurs appartiennent à cette dernière catégorie (par exemple, les femmes enceintes, les personnes handicapées, les personnes âgées). En dépit de la demande faite aux États membres de fournir des informations sur leur capacité à accueillir des personnes particulièrement vulnérables, aucun d'entre eux, ou presque, n'a indiqué disposer de capacités crédibles.

## 2.4 Mesures prises par la Commission et les agences de l'UE

Le 10 février dernier, la Commission a envoyé des **lettres administratives** aux États membres de relocalisation, les appelant à accélérer la mise en œuvre des décisions du Conseil et examinant un grand nombre des obstacles recensés. Des lettres similaires ont également été adressées à l'Italie et à la Grèce, accompagnées de recommandations visant à améliorer et accélérer la procédure de relocalisation. En outre, la Commission a ouvert des procédures d'infraction contre l'Italie et la Grèce concernant la mise en œuvre du règlement Eurodac et contre la Grèce au sujet de la directive relative aux conditions d'accueil.

Ainsi que le programme de relocalisation le prévoit, l'Italie et la Grèce reçoivent des **fonds** via leurs programmes nationaux financés par le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) (somme forfaitaire supplémentaire de 500 EUR par personne relocalisée) pour les soutenir dans leurs efforts en matière de relocalisation. Une aide financière est également prévue pour les États membres de relocalisation qui recevront une somme forfaitaire de 6 000 EUR pour chaque personne relocalisée dans le cadre de leurs programmes nationaux relevant de l'AMIF. Au total, 1 040 millions EUR ont été affectés à la relocalisation de 160 000 personnes et les programmes nationaux au titre de l'AMIF ont été révisés afin d'y inclure les montants correspondant à la relocalisation à venir de 98 547 personnes (soit un montant total de 644,5 millions EUR). Enfin, une enveloppe financière substantielle a été



mise à disposition au titre de l'aide d'urgence de l'AMIF afin que l'OIM concoure à la mise en œuvre du mécanisme de relocalisation d'urgence en Grèce et en Italie.

Le 10 mars, la Commission a adopté des modifications des programmes de travail pour 2016, dotant le financement de l'aide d'urgence de l'AMIF et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) d'un montant supplémentaire de 275,5 millions EUR. Afin de financer l'aide d'urgence supplémentaire, les ressources au titre de l'AMIF et du FSI prévues dans le budget de l'UE pour 2016 mais non encore allouées seront utilisées. Le renforcement de l'aide d'urgence fait suite aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, dans lesquelles ce dernier appelait à une action urgente pour remédier à la situation humanitaire en Grèce et le long de la route des Balkans occidentaux, en utilisant tous les moyens disponibles au niveau de l'UE et des États membres. L'enveloppe initiale de 188,98 millions EUR pour l'aide d'urgence au titre de l'AMIF et du FSI en 2016 a été augmentée de respectivement 193,5 millions EUR pour l'AMIF et 82 millions EUR pour le FSI, atteignant ainsi un total de 464 millions EUR pour 2016, afin de répondre aux besoins de financement les plus urgents des États membres dans le contexte de la crise des réfugiés.

Faisant suite à la demande du Conseil JAI de veiller à ce que les demandeurs d'asile et les migrants soient correctement informés, la Commission a créé une **task-force sur la stratégie d'information des migrants**, rassemblant tous les acteurs institutionnels concernés. La task-force coordonne les activités d'information, y compris la production de contenu et la diffusion de matériel d'information au niveau interinstitutionnel et garantit la cohérence de ces actions avec la stratégie d'information des migrants.

La Commission a constitué une équipe spécialisée «centres de crise» qui **est présente sur le terrain**, tout comme FRONTEX, l'EASO et Europol.

**Outre le déploiement important d'experts, notamment d'équipes mobiles, l'EASO met actuellement au point plusieurs outils** pour faciliter les différentes étapes de la relocalisation (brochures d'information, informations préalables au départ, outil permettant de faire correspondre le profil des demandeurs aux besoins des États membres, outil d'identification des cas de personnes vulnérables). Il a également élaboré un concept de formation spécifique, comprenant des modules adaptés aux besoins des mineurs non accompagnés et aux centres de crise.

## 2.5 Mesures devant être prises par les États membres de relocalisation

### Principaux obstacles et défis à relever

- Nombre insuffisant et limité d'engagements formels
- Usage abusif des préférences par les États membres
- Long temps de réponse aux demandes de relocalisation
- Obstacles liés aux contrôles de sûreté
- Refus non justifiés
- Insuffisance des informations préalables au départ communiquées par l'État membre de relocalisation
- Réponse insuffisante à l'appel à experts lancé par l'EASO

- **Nombre insuffisant et limité d'engagements:** le nombre d'engagements est clairement insuffisant pour satisfaire aux obligations énoncées dans les décisions du Conseil relatives à la relocalisation. Au 15 mars 2016, le nombre total de places correspondant aux engagements formels est de 3 723, ce qui représente 2,33 % des 160 000 transferts à effectuer dans le cadre de la relocalisation. Trois États membres (Croatie, Hongrie et Slovaquie) n'ont mis jusqu'ici aucune place à disposition pour la relocalisation. Seuls 18 États membres ont pris des engagements de relocalisation au départ de la Grèce et 19 États membres au départ de l'Italie. De nombreux États membres n'ont pris que des engagements très limités au regard du nombre total qui leur a été attribué, et pour une période limitée. Le faible nombre de places promises touche tout particulièrement la Grèce. Par suite des restrictions appliquées à la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, il devient impératif d'augmenter sans tarder le taux d'engagements pour contribuer à améliorer la situation humanitaire très difficile qui évolue rapidement sur le terrain.
- **Usage abusif des préférences par les États membres:** le fait de pouvoir exprimer des préférences vise principalement à faciliter l'intégration de la personne relocalisée dans l'État membre de relocalisation<sup>17</sup>. Toutefois, certains États membres ont établi de longues ou contraignantes listes de préférences concernant le profil des demandeurs devant être relocalisés. Certains États membres de relocalisation sont réticents à l'idée de recevoir des demandes de relocalisation concernant des nationalités spécifiques, des demandeurs isolés ou des mineurs non accompagnés, par manque de services d'interprétation, de programmes d'intégration ou de capacités d'accueil; d'autres indiquent clairement qu'ils n'accepteront que les familles. La majorité des États membres utilisent les préférences pour exclure des candidats potentiels au lieu de s'en servir aux fins d'une meilleure correspondance avec le profil de ces derniers et donc de leur meilleure intégration. Les autorités grecques et italiennes s'efforcent, autant que possible, de répondre aux préférences exprimées (toujours dans le respect du principe de non-discrimination), même si celles-ci ne sont pas contraignantes pour la Grèce et l'Italie. Certains États membres de relocalisation ont invoqué le non-respect des préférences comme motif de rejet d'une demande de relocalisation, ce qui n'est pas autorisé par les décisions du Conseil<sup>18</sup>.
- **Tardiveté des réponses aux demandes de relocalisation:** il est impératif que l'État membre de relocalisation réponde rapidement à la demande afin d'augmenter la crédibilité du programme de relocalisation. Cela étant, la procédure de relocalisation dans son ensemble s'étend au-delà du délai de deux mois établi dans les deux décisions du Conseil relatives à la relocalisation, faute notamment d'une réponse rapide des États membres de relocalisation<sup>19</sup>. Cette situation empêche le programme de relocalisation d'atteindre le

<sup>17</sup> Voir le considérant 28 de la décision (UE) 2015/1523 du Conseil et le considérant 34 de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil.

<sup>18</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 7, des décisions du Conseil relatives à la relocalisation, il n'est possible de refuser de relocaliser un demandeur «que lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer que celui-ci représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ou lorsqu'il existe des motifs sérieux d'appliquer les dispositions relatives à l'exclusion figurant aux articles 12 et 17 de la directive 2011/95/UE».

<sup>19</sup> Par exemple, la Pologne a fait connaître son engagement le 16 décembre mais, au 15 mars, elle n'a toujours accepté aucune demande de relocalisation. Le Portugal a quant à lui communiqué son second engagement le 26 février 2016 et la relocalisation a eu lieu le 7 mars. En effet, dans le cas du Portugal, le transfert a eu lieu dans la semaine qui a suivi la réception de la demande de relocalisation présentée par la Grèce.

rythme régulier et constant nécessaire pour devenir pleinement opérationnel et pour répondre aux besoins urgents sur le terrain. Elle complique également l'exécution des transferts des personnes à relocaliser et l'acceptation et le transfert de grands groupes posent des difficultés logistiques à l'Italie, à la Grèce et à l'OIM.

La tardiveté des réponses compromet également l'efficacité du mécanisme de relocalisation, en sapant la confiance des migrants qui souvent, après avoir opté pour le programme, constatent que le transfert rapide promis ne se concrétise pas, ce qui augmente le risque de les voir prendre la fuite.

- **Obstacles liés aux contrôles de sûreté, y compris l'échange des données dactyloscopiques:** si les réponses aux demandes de relocalisation tardent, cela est dû principalement aux contrôles de sûreté supplémentaires. Depuis les attentats de Paris de novembre 2015, plusieurs États membres souhaitent effectuer des contrôles de sûreté à l'égard des demandeurs avant de répondre à leur demande de relocalisation. Si ce souhait est conforme aux décisions relatives à la relocalisation, ces contrôles de sûreté supplémentaires devraient toutefois être effectués aussi rapidement que possible. Les principaux problèmes liés aux contrôles de sûreté sont les suivants:
  - Entretiens systématiques de sûreté<sup>20</sup>. Certains États membres demandent à procéder à des entretiens systématiques pour évaluer si le demandeur tombe sous le coup de l'un des motifs de refus figurant dans les décisions du Conseil. Cela s'inscrit souvent dans une application généralisée de la clause d'exclusion<sup>21</sup> prévue dans les décisions du Conseil<sup>22</sup>, qui devrait être interprétée de manière restrictive. L'existence de motifs de refus devrait principalement ressortir des dossiers de relocalisation présentés par l'Italie et la Grèce, qui comportent des fiches consacrées à des éléments recensés au cours de la procédure pouvant indiquer qu'il existe des motifs d'exclusion.
  - De nombreux États membres ont demandé à plusieurs reprises les empreintes digitales des demandeurs, obtenues aux fins du règlement Eurodac<sup>23</sup> par l'intermédiaire de DubliNet, qu'ils estiment nécessaires pour effectuer les contrôles de sûreté. La Commission a déjà informé les États membres que cela n'est pas autorisé dans le cadre juridique actuel et leur a présenté des solutions de remplacement pour échanger les empreintes digitales via les canaux de coopération policière.

La Grèce et l'Italie ont intensifié leurs efforts pour effectuer des contrôles de sûreté à la fois dans les centres ou zones de crise et sur leur territoire continental, répondant ainsi aux préoccupations correspondantes des États membres de relocalisation. Ces contrôles comprennent la consultation de leurs bases de données nationales, ainsi que des bases de données européennes (SIS et SLTD d'Interpol, VIS) avant l'envoi d'une demande de relocalisation. Les capacités des centres de crise ont également été augmentées, y compris par la fourniture de capteurs Eurodac supplémentaires, d'appareils à rayons X, d'une connexion internet stable et par un renforcement de la capacité du serveur. En outre, l'Italie prévoit de nommer un correspondant sûreté qui entretiendra des contacts étroits

---

<sup>20</sup> La tenue d'entretiens visant à déterminer le statut de réfugié du demandeur à relocaliser préalablement à l'acceptation de sa demande de relocalisation serait clairement contraire à la lettre et à l'esprit du programme et ne devrait pas être requise.

<sup>21</sup> Articles 12 et 17 de la directive 2011/95/UE.

<sup>22</sup> Article 5, paragraphe 7, des deux décisions du Conseil relatives à la relocalisation.

<sup>23</sup> Règlement (UE) n° 603/2013.

avec les officiers de liaison aux fins de la sécurité nationale. Ces contrôles devraient offrir suffisamment de garanties à l'État membre de relocalisation et réduire le nombre de contrôles et entretiens de sûreté supplémentaires.

- **Refus injustifiés de demandes de relocalisation:** certains États membres invoquent la sécurité nationale, l'ordre public ou l'application des clauses d'exclusion prévues par la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile<sup>24</sup> pour rejeter des demandes, sans fournir de motivation spécifique. Cette pratique consistant à ne pas motiver les refus n'est pas conforme aux décisions du Conseil en matière de relocalisation et va à l'encontre de l'esprit de coopération loyale.
- **Insuffisance des informations préalables au départ communiquées par l'État membre de relocalisation:** il est impératif de fournir des informations préalables au départ si l'on veut obtenir une attitude coopérative des demandeurs et aussi éviter leur fuite et les mouvements secondaires. De nombreux migrants souhaitant se rendre dans un État membre donné arrivent avec des idées préconçues et ne connaissent qu'un nombre limité d'États membres (par exemple ceux dans lesquels se trouvent des parents ou des amis). En outre, les médias sociaux diffusent en permanence des informations erronées. C'est pourquoi il est essentiel de fournir aux demandeurs des informations préalables au départ, au moment de la notification de la décision de relocalisation. Les autorités grecques et italiennes doivent être en mesure de fournir des informations de haute qualité et attrayantes, afin de rassurer les demandeurs au sujet de l'État membre vers lequel ils seront transférés. Les officiers de liaison jouent un rôle essentiel en répondant aux questions et aux préoccupations des demandeurs. Toutefois, jusqu'à présent, la majorité des États membres de relocalisation n'ont pas constitué de dossiers d'information adéquats à remettre aux personnes avant leur départ. De ce fait, il est plus difficile de gagner la confiance des demandeurs devant être relocalisés vers des États membres moins connus, et de s'assurer qu'ils continuent à suivre la procédure sans tenter de prendre la fuite.
- **Réponse insuffisante aux appels à experts lancés par l'EASO:** en dépit du fait que les États membres ont proposé 201 experts à la suite de l'appel général lancé par l'EASO visant à recruter 374 experts, la réponse est insuffisante pour couvrir les appels spécifiques et procéder aux déploiements effectifs. Par ailleurs, cette réponse est clairement insuffisante au vu de la situation critique, en particulier en Grèce. En outre, les experts ont tendance à être disponibles pour des périodes limitées, ce qui réduit l'efficacité du déploiement étant donné que les experts repartent une fois qu'ils sont devenus opérationnels et qu'il faut former les nouveaux venus. Le 1<sup>er</sup> mars, l'EASO a publié un nouvel appel pour recruter 39 experts pour la Grèce; seuls 12 experts ont été proposés. Compte tenu de la détérioration de la situation en Grèce, un autre appel a été lancé le 9 mars, pour recruter 57 experts supplémentaires.

---

<sup>24</sup> Directive 2011/95/UE.

## 2.6 Mesures devant être prises par l'Italie et la Grèce

### Principaux obstacles et défis à relever

- Nécessité de rendre tous les centres de crise pleinement opérationnels et de continuer à mettre en œuvre les feuilles de route
- Capacités d'accueil et d'enregistrement insuffisantes en Grèce
- Capacité de coordination insuffisante
- Suivi insuffisant des demandeurs

### Pour l'Italie et la Grèce

- **Nécessité, pour l'Italie et la Grèce, de rendre opérationnels tous les centres de crise et de continuer à mettre en œuvre les feuilles de route:** si des progrès significatifs ont été accomplis avec l'ouverture de quatre centres de crise sur les cinq prévus en Grèce (annexe 3) et de quatre sur six en Italie (annexe 4) malgré le volume relativement faible des arrivées signalé jusqu'ici, il convient de veiller à ce que tous les centres de crise soient pleinement opérationnels dans les plus brefs délais. Toutefois, l'achèvement de la mise en place des centres de crise ne doit pas être invoqué pour justifier une limitation du nombre d'engagements. En outre, il est possible de relocaliser les personnes ne venant pas des centres de crise, pour autant que les conditions fixées à l'article 3, paragraphe 2, et à l'article 5, paragraphe 9, des décisions du Conseil soient remplies (nationalité éligible, identification, enregistrement et relevé des empreintes digitales).
- **Capacité de coordination insuffisante:** le nombre croissant d'acteurs intervenant dans la procédure de relocalisation et le besoin d'accélérer l'enregistrement des demandeurs et les transferts requièrent des efforts supplémentaires de coordination, notamment pour superviser l'activité des nombreuses ONG qui fournissent des informations dans les centres et zones de crise. La mise au point des procédures opérationnelles standard et les protocoles en cours d'élaboration devraient améliorer la situation.
- **Suivi insuffisant des demandeurs:** il est impératif de continuer à informer régulièrement et correctement les demandeurs de l'état d'avancement de leur demande pour éviter leur fuite et leur assurer qu'ils relèvent encore du programme de relocalisation, notamment en cas de réponse tardive de l'État membre de relocalisation. Cependant, à l'heure actuelle, aucun suivi étroit n'est assuré.

### Pour la Grèce

- **Capacités d'accueil insuffisantes en Grèce:** il est impératif de disposer d'installations d'accueil adéquates pour éviter les risques de fuite et pour fournir l'espace nécessaire pour bien informer les migrants sur la procédure de relocalisation. À la suite du sommet des dirigeants européens du 25 octobre consacré aux flux de réfugiés empruntant la route des Balkans occidentaux et conformément à sa feuille de route, la Grèce s'est engagée à mettre à disposition 50 000 places d'hébergement visant à répondre aux besoins en

matière d'accueil, tant pour les demandeurs d'asile que pour les migrants en situation irrégulière. Jusqu'à présent, il apparaît que 40 351 places d'accueil sont disponibles. De plus, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés n'a pas encore conclu tous les accords nécessaires pour atteindre l'objectif de 20 000 places dans le cadre du programme de subvention des loyers. En outre, ce programme de subvention des loyers est plus adapté à l'accueil à moyen et à long terme des demandeurs d'asile qu'à la relocalisation des demandeurs, en raison de la nature des logements mis à disposition et de la dispersion des sites. Eu égard au nombre croissant de demandeurs bloqués en Grèce, il est urgent de proposer des sites spécialement consacrés à l'accueil des candidats à la relocalisation. La Commission examine donc actuellement d'éventuelles modifications à apporter au programme de subvention des loyers du HCR. Par ailleurs, la Commission entamera sous peu la mise en œuvre du plan d'urgence et d'action<sup>25</sup>, dans le cadre duquel un soutien financier supplémentaire sera fourni à la Grèce.

- **Capacité d'enregistrement en Grèce:** l'augmentation du nombre de migrants participant au programme de relocalisation dépasse largement la capacité dont dispose le service d'asile grec pour l'enregistrement journalier. Actuellement, le temps d'attente entre le moment où le migrant décide d'intégrer le programme de relocalisation et le moment où il peut enregistrer sa demande d'asile est d'environ trois semaines. La Grèce est en train de renforcer sa capacité grâce au recrutement prévu de 100 personnes supplémentaires d'ici le mois de juin<sup>26</sup>. En outre, l'EASO dirige un nouveau dispositif pilote destiné à soutenir le service d'asile grec et qui consiste à enregistrer les dossiers de relocalisation directement en anglais. En cas de succès, ce dispositif pourra être étendu à tous les bureaux régionaux d'asile grecs susceptibles d'avoir à enregistrer des dossiers de relocalisation.

## 2.7 Recommandations destinées à remédier aux problèmes recensés

### **Principales recommandations adressées aux États membres de relocalisation**

- accroître sensiblement le nombre et la fréquence de leurs engagements;
- répondre aux demandes de relocalisation depuis l'Italie et la Grèce dans un délai d'une semaine à compter de leur réception;
- accélérer la réalisation des contrôles de sûreté supplémentaires, avec pour objectif de les effectuer dans un délai d'une semaine, en se concentrant sur les cas dûment justifiés;
- fournir des dossiers d'information préalable au départ, comprenant des informations qualitatives et attrayantes à l'intention des demandeurs, conformément à la note d'orientation de l'EASO;
- répondre d'urgence aux appels lancés par l'EASO pour que des experts viennent en aide à l'Italie et, surtout à la Grèce, assurant ainsi une plus grande continuité dans le déploiement d'experts;

### **Principale recommandation à la Grèce et à l'Italie**

<sup>25</sup> Un montant supplémentaire de 275,5 millions EUR au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure a été approuvé le 10 mars par la Commission, afin de soutenir la Grèce.

<sup>26</sup> Le service d'asile sera renforcé avec le recrutement de 29 nouveaux agents en avril. Au total, 100 personnes seront recrutées d'ici le mois de juin de cette année. Actuellement, le service a une capacité permettant l'enregistrement de 80 dossiers par jour pour l'ensemble du pays.

- renforcer, avec le soutien de l'EASO, la capacité du service d'asile grec d'enregistrer les demandeurs devant être relocalisés, de sorte que cette capacité soit en adéquation avec l'augmentation importante du nombre de migrants éligibles qui souhaitent intégrer le programme;
- rendre la totalité des centres de crise pleinement opérationnels;
- intensifier les efforts afin de réaliser des contrôles de sûreté systématiques et d'améliorer la qualité des informations fournies dans les demandes de relocalisation adressées aux États membres et nommer un correspondant sûreté;
- améliorer la capacité de coordination en parachevant et en mettant en œuvre dès que possible des procédures opérationnelles standard et des protocoles de relocalisation;
- augmenter la capacité d'accueil de la Grèce par la mise à disposition, le plus rapidement possible, des 50 000 places promises au titre de la feuille de route;
- parachever dès que possible les procédures visant à faciliter la relocalisation des mineurs non accompagnés.

**L'annexe 5 décrit une organisation idéale du processus de relocalisation fondée sur l'expérience acquise en Grèce pendant la première semaine de mars.**

### **2.7.1 Mesures devant être prises par les États membres de relocalisation**

**Mesures à prendre à l'égard du nombre limité d'engagements:** tous les États membres de relocalisation devraient augmenter le nombre de leurs engagements formels communiqués par l'intermédiaire de DubliNet en respectant le délai maximal de trois mois fixé dans les décisions du Conseil. Ces engagements devraient être conformes au contingent alloué à l'État membre de relocalisation et tenir pleinement compte de la situation d'urgence sur le terrain.

**Mesures visant à réduire l'usage abusif qui est fait des préférences:** les États membres de relocalisation devraient, dans la mesure du possible, limiter l'expression de préférences et ne les utiliser qu'en vue d'une meilleure intégration, et être disposés à accueillir toutes les catégories de migrants (familles, mineurs non accompagnés, hommes seuls).

**Mesures destinées à diminuer le temps de réponse aux demandes de relocalisation:** les États membres de relocalisation devraient répondre aux demandes de relocalisation **dans un délai d'une semaine**. À cet effet, pour ce qui concerne les contrôles de sûreté, l'agence FRONTEX devrait effectuer systématiquement les contrôles de sûreté de première ligne, y compris consulter le SIS et il faudrait prévoir un renforcement du rôle d'Europol pour les vérifications de deuxième ligne; parallèlement, l'Italie et la Grèce poursuivront leurs efforts pour procéder à des contrôles de sûreté systématiques et améliorer la qualité des informations fournies dans les demandes de relocalisation adressées aux États membres.

Les États membres de relocalisation devraient axer leur action sur les vérifications supplémentaires, notamment les entretiens de sûreté, dans des cas dûment justifiés où des soupçons fondés et motivés indiquent que la personne pourrait tomber sous le coup de l'un des motifs de refus. Ces motifs devraient être communiqués dans les plus brefs délais aux autorités grecques et italiennes. En tout état de cause, ces vérifications supplémentaires, y compris les entretiens, devraient être effectuées dans le délai de réponse imparti d'une semaine pour ne pas retarder le processus. Au cas où les États membres de relocalisation

invoqueraient des motifs raisonnables de refus fondés sur la sécurité nationale, l'ordre public ou le risque d'exclusion, ceux-ci devraient être indiqués à l'Italie et la Grèce.

**Mesures visant à s'attaquer aux problèmes liés à la relocalisation des demandeurs vulnérables et des mineurs non accompagnés:** les États membres de relocalisation devraient, dès que possible, mettre à disposition des places pour les personnes vulnérables et les mineurs non accompagnés, renforcer leurs capacités d'accueil pour cette catégorie de demandeurs et prévoir une tutelle appropriée.

**Mesures destinées à accroître l'acceptation et la confiance des migrants dans le programme et à éviter les désistements:** les États membres de relocalisation devraient étoffer sensiblement les informations préalables au départ, en particulier pour les États membres moins connus des migrants. Ils devraient transmettre dès que possible du matériel d'information aux autorités compétentes en matière d'asile en Grèce et en Italie ainsi qu'à l'EASO et l'OIM suivant la note d'orientation établie par l'EASO. Les officiers de liaison devraient recevoir du matériel d'information adéquat et être présents au cours de la phase de notification pour répondre aux questions et aux préoccupations des migrants. Les activités de formation que l'EASO prévoit de mettre en œuvre devraient également permettre les échanges de bonnes pratiques entre les États membres, y compris sur les aspects liés à l'information, et le renforcement de la confiance mutuelle.

**Mesures visant à éviter des mouvements secondaires consécutifs aux transferts dans le cadre de la relocalisation:** les États membres de relocalisation devraient exploiter pleinement les outils disponibles dans l'acquis en matière d'asile (obligations d'information, fourniture aux demandeurs d'une protection internationale de conditions matérielles d'accueil en nature uniquement, placement en rétention dans certaines circonstances). Les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin devraient reprendre dès que les conditions seront réunies<sup>27</sup>.

**Mesures visant à renforcer la capacité de l'EASO à aider l'Italie et la Grèce:** tous les États membres devraient répondre à l'appel à experts lancé par l'EASO et faire preuve d'une plus grande souplesse dans leur déploiement afin de couvrir les deux années sur lesquelles portent les décisions du Conseil.

### 2.7.2. Mesures devant être prises par l'Italie et la Grèce

**Mesures visant à accélérer l'enregistrement des demandeurs:** La Grèce devrait achever dès que possible le recrutement de 100 personnes supplémentaires et accepter plus largement le soutien renforcé de l'EASO dans la procédure d'enregistrement. L'objectif devrait être de faire en sorte que les migrants puissent enregistrer leur demande d'asile dans un délai maximal de trois jours à compter du moment où ils intègrent le programme.

**Mesures destinées à renforcer la coordination:** l'Italie devrait adopter et mettre pleinement en œuvre les procédures opérationnelles standard applicables aux centres de crise. L'Italie et la Grèce devraient, en collaboration avec toutes les parties prenantes (HCR, OIM, EASO,

---

<sup>27</sup> Recommandation 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 final du 10.2.2016]. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit de Schengen — Feuille de route COM(2016) 120 final du 4.3.2016.



ONG et Commission), terminer de rédiger les protocoles de relocalisation et les appliquer intégralement.

**Mesures visant à accroître les capacités d'accueil en Grèce:** la Grèce devrait, dès que possible, mettre à disposition les 50 000 places qu'elle s'est engagée à fournir en vertu de la feuille de route, y compris à l'intention des migrants nouvellement arrivés. Le HCR devrait conclure des accords de mise en œuvre pour atteindre, dès que possible, l'objectif de 20 000 places dans le cadre du programme de subvention des loyers et garantir un système d'hébergement centralisé pour les migrants participant au programme de relocalisation. Cela est indispensable pour garantir que les transferts auront effectivement lieu aux différentes étapes du processus, assurer l'orientation culturelle et réduire les risques de fuite.

**Mesures destinées à diminuer le temps de réponse aux demandes de relocalisation:** avant d'envoyer toute demande de relocalisation, l'Italie et la Grèce devraient procéder à des vérifications systématiques, comprenant la consultation de leurs bases de données nationales, ainsi que des bases de données européennes et internationales (SIS et les bases de données d'Interpol, VIS) et réaliser des entretiens de sûreté; l'Italie et la Grèce devraient adresser aux États membres de relocalisation des demandes de relocalisation complètes. La demande de relocalisation devrait comprendre 1) le dossier d'enregistrement; 2) des informations relatives aux contrôles de sûreté réalisés; 3) les résultats desdits contrôles; et 4) l'indication des centres de crise par lesquels les migrants ont transité; l'Italie et la Grèce devraient nommer un correspondant sûreté en vue notamment de faciliter les échanges d'informations, y compris d'empreintes digitales via des canaux de coopération policière. La Commission et les experts des États membres devraient aider l'Italie et la Grèce à approfondir les questions liées à la sécurité et à fournir des orientations sur la manière de formuler les refus.

**Mesures visant à s'attaquer aux problèmes liés à la relocalisation des demandeurs vulnérables et des mineurs non accompagnés:** l'Italie et la Grèce devraient parachever dans les plus brefs délais les procédures visant à faciliter la relocalisation des mineurs non accompagnés, conformément à l'intérêt supérieur de ces derniers, et utiliser les outils disponibles préparés par l'EASO.

### 2.7.3 Mesures devant être prises par l'EASO

**Mesures visant à réduire l'usage abusif qui est fait des préférences:** l'EASO devrait achever, dès que possible et au plus tard avant fin juin, la mise au point d'un outil permettant de faire correspondre le profil des demandeurs aux besoins des États membres, pour faciliter le traitement des demandes de relocalisation, en particulier eu égard à la hausse probable du nombre de demandes pendant l'été. Toutefois, ce mécanisme ne sera réalisable et efficace que si les préférences exprimées sont suffisamment larges.

**Mesures destinées à réduire le temps de réponse aux demandes de relocalisation:** l'EASO devrait continuer à aider l'Italie et commencer à aider la Grèce à mener des entretiens spécifiques visant à déceler d'éventuels motifs d'exclusion lors de l'enregistrement de leurs demandes.

**Mesures visant à s'attaquer aux problèmes liés à la relocalisation des demandeurs vulnérables et des mineurs non accompagnés:** l'EASO devrait poursuivre la diffusion de son instrument destiné à repérer les demandeurs vulnérables, et améliorer la collecte de données concernant la relocalisation de ces personnes. En outre, l'EASO met actuellement au

point un outil pour évaluer l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés éligibles à une relocalisation, qui pourrait être utilisé dans les centres de crise et ailleurs.

**Mesures destinées à accroître l'acceptation et la confiance des migrants dans le programme et à éviter les désistements:**

- l'EASO devrait accroître sa visibilité sur les sites d'information (centres de crise et continent). Les experts de l'EASO devraient être clairement identifiés et convenablement équipés. Il est également essentiel de veiller à la cohérence des informations: l'EASO pourrait ainsi dispenser une formation d'une à deux journées aux experts nouvellement arrivés sur le scénario à suivre ainsi que sur la manière de fournir ces informations. De même, lorsqu'il délivre des informations aux migrants, en particulier sur la procédure, l'EASO devrait gérer les attentes de ces derniers, et insister sur le fait qu'ils n'ont pas le choix de l'État membre de relocalisation;
- l'EASO et l'OIM devraient intensifier leur rôle en ce qui concerne l'information préalable au départ et l'orientation culturelle, depuis la notification jusqu'au départ vers l'État membre de relocalisation. Un membre du personnel de l'EASO ou de l'OIM pourrait être présent au moment où la décision est notifiée au demandeur. L'EASO devrait être immédiatement averti des cas de demandeurs d'asile qui manifestent une incertitude quant à l'acceptation de la décision. Des séances d'information spéciales pourront être organisées par l'EASO et l'officier de liaison concerné après la notification de la décision;
- l'EASO devrait intensifier les campagnes d'informations, en y incluant dépliants/brochures, vidéos et médias sociaux supplémentaires, en coopération avec la Commission et d'autres acteurs concernés. Cela est essentiel pour accroître la confiance des candidats à la relocalisation et faire pièce aux récits des passeurs. Ces activités pourraient comprendre a) une page Facebook spécifique consacrée à la relocalisation, sur laquelle l'EASO et les États membres pourraient publier des exemples de réussite en matière de relocalisation, et, d'une manière générale, une présence plus ciblée dans les médias sociaux au moyen également de Twitter et des applications mobiles; b) davantage de vidéos dans lesquelles les demandeurs racontent leur expérience de relocalisation réussie; c) une participation accrue de la communauté des migrants dans les États membres de relocalisation, notamment de ceux qui ont été relocalisés avec succès.

**2.7.4 De plus, la Commission continuera à soutenir pleinement l'Italie et la Grèce et continuera également à:**

- contribuer à une meilleure coordination via les forums existants (réunions des officiers de liaison, réunions avec les différents points de contact nationaux, le forum sur la réinstallation et la relocalisation et le groupe «Friends of Hotspots»), qui se sont révélés utiles pour discuter avec tous les acteurs concernés des questions juridiques, des problèmes pratiques et des goulets d'étranglement du mécanisme de relocalisation, en créant des réseaux et en renforçant la confiance mutuelle, en particulier après une expérience de relocalisation réussie;
- suivre la mise en œuvre: garantir la mise en œuvre correcte et intégrale de l'acquis de l'Union en matière d'asile est un élément central de la réponse de l'Union à la crise des

migrants et une priorité pour la Commission au titre de l'agenda européen en matière de migration.

### 3 Réinstallation

#### 3.1 État des lieux

À la suite de la **recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation**<sup>28</sup>, 27 États membres<sup>29</sup>, ainsi que les États associés au système de Dublin, sont convenus, le 20 juillet 2015<sup>30</sup>, de procéder en deux ans à la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 22 504 personnes déplacées en provenance de pays tiers et ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Si certains États membres participent, par l'intermédiaire du HCR, à des programmes de réinstallation depuis de nombreuses années, il s'agit d'un premier effort commun de l'UE en la matière et, pour un certain nombre d'États membres, d'une première expérience dans ce domaine.

Selon les informations fournies par les États participants, au 15 mars 2016, **4 555** personnes avaient, aux fins de leur réinstallation, été transférées vers l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse au titre du programme. Une majorité d'États membres participant au programme ont indiqué que leurs efforts de réinstallation étaient principalement, mais pas exclusivement, axés sur les Syriens se trouvant en Jordanie, au Liban ou en Turquie. Toutes les personnes réinstallées dans le cadre du programme doivent être orientées vers les États participants par le HCR, qui joue par conséquent un rôle essentiel dans ce processus.

Le programme est financé par l'UE: au total, plus de 150 millions d'euros ont été mis à la disposition des États membres pour sa mise en œuvre. Cinq États membres – la Finlande, la France, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni — ont fait part de leur intention de réinstaller un nombre de personnes bien plus élevé que celui sur lequel ils s'étaient engagés au titre du programme adopté le 20 juillet, engagement dont ils assureront l'exécution dans le cadre des programmes nationaux.

Tous les États membres mettent fortement l'accent sur le filtrage de sûreté, dont ils sont eux-mêmes responsables et qui peut être effectué à différentes étapes de la procédure de réinstallation. Ils travaillent en étroite et **bonne coopération avec le HCR**, qui est considéré comme un partenaire indispensable dans le cadre de cette procédure. De nombreux États membres dépendent également du **soutien logistique de l'OIM** dans le cadre des procédures préalables au départ et de départ.

Même si les régions prioritaires convenues dans les conclusions du 20 juillet 2015 sont relativement vastes, la plupart des États participants ont décidé de réinstaller des personnes au départ des pays voisins de la Syrie.

---

<sup>28</sup> C(2015) 3560 final.

<sup>29</sup> La Hongrie ne participe pas.

<sup>30</sup> 11130/15; «Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale».

## 3.2 Difficultés

Contrairement aux obligations prévues par les deux programmes de relocalisation, les engagements pris par les États membres dans le cadre du programme de réinstallation du 20 juillet 2015 sont des engagements **volontaires**. Si ce programme constitue une étape importante dans les efforts communs de l'UE en matière de réinstallation, il n'établit pas pour autant un cadre clair avec des règles et des procédures communes pour les États participants; il s'agit dans une large mesure d'une compilation des procédures et programmes nationaux, qui sont encore en phase préparatoire dans certains États membres. Alors que, selon les conclusions du 20 juillet, certains États membres ont pris des engagements correspondant à la totalité de leur contingent de demandeurs à réinstaller (Pays-Bas), d'autres ont pris des engagements qui viennent s'y ajouter (France). Par ailleurs, des États membres tels que la Finlande ou le Royaume-Uni ont pris des engagements qui ne correspondent qu'à une partie de leurs engagements de réinstallation respectifs. En outre, le programme de réinstallation du 20 juillet ne fixe pas d'intervalles de temps dans lesquels les réinstallations devraient être effectuées, ni le nombre de personnes devant être réinstallées dans un certain laps de temps. Un cadre aussi faiblement coordonné se traduit par un manque de supervision et une fragmentation des informations, si bien qu'il est difficile pour la Commission de surveiller le fonctionnement du programme<sup>31</sup>.

- Il existe d'importantes **divergences** entre les États membres en ce qui concerne leurs programmes et pratiques de réinstallation, et notamment les critères de sélection, la durée des procédures, les programmes d'orientation préalable au départ, les instruments d'intégration, le statut accordé aux personnes admises, les titres de séjour, ainsi que le nombre de places disponibles pour la réinstallation.
- Les États membres sélectionnent les candidats à la réinstallation soit sur la base de missions de sélection, soit en examinant les dossiers que leur soumet le HCR. Cela a une influence sur la **durée de la procédure**, qui peut varier de plusieurs semaines à deux ans, du dépôt du dossier par le HCR jusqu'à l'arrivée dans le pays d'accueil. En outre, plusieurs États membres ont mentionné le fait qu'ils ont dû retarder la mise en œuvre des plans de réinstallation en raison d'une augmentation du nombre d'arrivées spontanées de migrants et de demandeurs d'asile.
- Le manque de **capacités d'accueil** et le fait de devoir trouver un hébergement adéquat sont des problèmes souvent invoqués, en particulier lorsqu'il s'agit de réinstaller des familles nombreuses ou des personnes particulièrement vulnérables. Quant aux autorisations de sortie délivrées par les pays tiers, elles sont également qualifiées de problématiques dans certains cas et provoquent des retards considérables dans les procédures et des reports d'arrivées.
- Là où le personnel des ambassades des États membres est chargé de recueillir des données biométriques ou de délivrer des documents de voyage pour les candidats à la réinstallation, un **manque de ressources humaines** et la nécessité d'une **formation appropriée** sont évoqués.

---

<sup>31</sup> Voir les annexes 6 et 7 pour un état des lieux fondé sur les informations fournies par les États membres et les États associés.

- **Renforcement des capacités dans le domaine de la réinstallation:** si plusieurs États membres de l'UE, tels que la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Finlande, procèdent à des réinstallations depuis plusieurs d'années déjà, d'ici à la fin 2017, 10 États membres<sup>32</sup> devraient en faire autant, pour la première fois, dans le cadre du nouveau programme européen, même si aucun d'entre eux n'a encore commencé à le mettre en œuvre. Ces États membres sont confrontés à des difficultés, parmi lesquelles la nécessité de renforcer les capacités permettant de créer un mécanisme de réinstallation national, le manque d'expérience dans la conduite de missions et la sélection des candidats, la création de conditions optimales pour l'intégration des réfugiés réinstallés, et l'adhésion de l'opinion publique à la réinstallation. Plusieurs d'entre eux ont exprimé le souhait de pouvoir bénéficier de l'expertise, de l'expérience et des bonnes pratiques relatives aux mécanismes utilisés par les États membres ayant une longue tradition de réinstallation. Les besoins semblent concerner en particulier l'aide et l'assistance pour les missions de sélection, la négociation et la coordination avec les pays tiers à partir desquels la réinstallation a lieu, l'organisation de programmes d'orientation culturelle préalable au départ, les examens médicaux, l'organisation des voyages et la mise en place de mécanismes de premier accueil et d'intégration.

### 3.3 Solutions envisagées

- **Partage de connaissances et d'expériences et coopération avec les partenaires**

Il convient manifestement de développer les échanges de bonnes pratiques et d'expériences, en particulier entre les États membres qui ont une longue tradition de réinstallation et ceux qui n'en ont pas. En outre, il conviendrait d'envisager, dans le cadre du processus de réinstallation, une coopération concrète, qui porterait, par exemple, sur le partage de capacités logistiques, l'organisation des vols et les échanges locaux d'informations relatives à des dossiers particuliers.

Pour faciliter cette coopération concrète, les États membres devraient organiser des visites bilatérales consacrées à leurs programmes de réinstallation respectifs. Un bon exemple de telles pratiques est la visite de travail consacrée au programme néerlandais de réinstallation organisée en marge de l'atelier de la conférence annuelle tripartite sur la réinstallation, le 18 février 2016. Les États membres qui ont une longue expérience de la réinstallation devraient être encouragés à organiser de telles visites et à inviter leurs homologues de toute l'UE, et en particulier des pays qui commencent seulement à procéder à des réinstallations. Ces visites pourraient porter sur des aspects de la procédure d'arrivée, tels que l'enregistrement et l'installation, et les visiteurs pourraient participer à des missions de sélection.

La coopération pratique pourrait également être envisagée dans le contexte du projet EU-FRANK<sup>33</sup>, financé par l'Union, qui vise à faciliter la réinstallation et l'admission de

<sup>32</sup> Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Grèce, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie.

<sup>33</sup> EU-FRANK: *Facilitating Resettlement and Refugee Admission through New Knowledge* («faciliter la réinstallation et l'admission de réfugiés grâce à l'acquisition de connaissances»). Outre la Suède, y participent les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie, la Hongrie, la Suisse, le HCR et l'EASO. L'Autriche, l'Allemagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la France et le Portugal ont également manifesté leur intérêt.

réfugiés grâce au partage de connaissances. Le projet lancé pour la période 2016-2020 par l'office suédois des migrations vise à apporter un appui opérationnel aux États membres afin de renforcer ou de lancer des programmes de réinstallation et de faciliter l'augmentation des capacités de réinstallation et d'admission humanitaire. Une visite d'étude en Suède, à laquelle ont pris part l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, a été organisée en octobre 2015. À partir d'avril, les États membres devraient se voir offrir, dans le cadre d'un «système d'accompagnement», la possibilité de participer en qualité d'observateurs aux activités de réinstallation menées par d'autres États membres, telles que des missions de sélection sur le terrain, des programmes d'orientation culturelle, le transfert de réfugiés ou les modalités d'accueil.

Le forum d'échange d'expériences entre pays de réinstallation qu'offre la conférence annuelle tripartite sur la réinstallation, notamment dans le cadre d'ateliers, est un outil précieux. Il conviendrait de continuer d'encourager les États membres qui commencent à procéder à des réinstallations à participer à ces échanges.

Enfin, la Commission a organisé quatre forums sur la réinstallation et la relocalisation, auxquels tous les États membres ont participé, ainsi que le HCR et l'OIM, et elle continuera d'organiser régulièrement des conférences de ce type. Ces réunions et les ateliers de l'EASO sur la réinstallation donnent aux experts nationaux l'occasion d'échanger et de se former. Une coopération plus étroite avec d'autres partenaires du processus de réinstallation, à savoir le HCR, l'OIM, la société civile et les pouvoirs publics locaux et municipalités, contribuerait également à résoudre plusieurs problèmes auxquels sont confrontés les États de réinstallation. La collaboration avec les municipalités et les ONG pourrait en particulier être envisagée comme solution aux problèmes concernant les modalités et capacités d'accueil et les mesures d'intégration.

- **Un meilleur suivi du programme**

Pour que le programme soit crédible, il importe que les engagements pris soient honorés, même si les circonstances peuvent changer dans les États membres particulièrement touchés par les flux de migrants et de réfugiés. Il est donc important d'assurer le suivi et de rendre compte régulièrement de l'évolution de la situation. Cet élément doit toutefois être renforcé, car les informations sur l'état d'avancement du programme, y compris celles destinées à l'élaboration du présent rapport, ont été recueillies au moyen de différents canaux — dont le questionnaire envoyé le 8 mars, auquel 17 États ont répondu, dans le cadre du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) —, ce qui peut conduire à des informations incomplètes ou inégales.

Eurostat recueille des données annuelles sur la réinstallation et continuera de le faire également dans le cadre de ce programme. Néanmoins, la situation actuelle nécessite une collecte plus régulière et plus détaillée d'informations sur les progrès réalisés. C'est pourquoi l'EASO a démarré une collecte mensuelle d'informations sur la réinstallation, à partir de mars; les premières informations devraient être disponibles en avril<sup>34</sup>. La Commission appelle les États membres et les États associés à recueillir les informations nécessaires de manière ordonnée et dans les délais. Si des informations plus urgentes ou plus précises doivent être obtenues auprès des États de réinstallation, le recours au dispositif IPCR est envisageable.

---

<sup>34</sup> Le conseil d'administration de l'EASO a approuvé la proposition de collecte d'informations lors de sa réunion des 20 et 21 janvier 2016.

- **Lien avec les efforts de réinstallation déployés au niveau mondial**

L'Union européenne doit veiller à ce que ses efforts de réinstallation constituent une juste part de la responsabilité mondiale en ce qui concerne la création de filières légales de protection des réfugiés. La réunion de haut niveau du HCR sur le partage des responsabilités au niveau mondial au moyen de filières d'admission de réfugiés syriens, qui aura lieu le 30 mars 2016 à Genève, constitue pour l'Union et ses États membres la prochaine occasion d'accroître leur soutien et leur participation aux initiatives internationales destinées à relever les défis mondiaux en matière de migration et de réfugiés, et de réclamer des engagements renforcés.

- **Mise en œuvre du programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie**

Pour mettre en œuvre le programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie, et conformément à la déclaration des chefs d'État et de gouvernement du 7 mars 2016, le travail de mise en place d'un programme crédible doit se poursuivre. Les États membres et les États associés souhaitant participer au programme doivent prendre des engagements politiques concrets, notamment en ce qui concerne le nombre de personnes à accueillir et les délais à respecter. En outre, les conditions de lancement et de fonctionnement du programme doivent être arrêtées par toutes les parties, dont les autorités turques.

- **Un système de réinstallation structuré dans l'Union européenne**

En s'appuyant sur l'expérience acquise dans les initiatives actuelles en matière de réinstallation et d'admission humanitaire, la Commission va présenter une proposition sur la réinstallation visant à encadrer la politique de l'Union européenne dans ce domaine. Cela permettra d'adopter une approche commune et mieux coordonnée en ce qui concerne l'entrée sécurisée et légale sur le territoire de l'Union de personnes ayant besoin de protection. Cette initiative permettra également à l'Union de regrouper de façon plus systématique les efforts de réinstallation menés à son échelle et d'assumer une juste part de la responsabilité qui incombe à la communauté internationale d'offrir un abri aux réfugiés du monde entier.

#### **4 Les étapes suivantes**

Conformément aux recommandations exposées dans le présent rapport, les États membres devraient continuer d'améliorer la mise en œuvre des programmes de relocalisation et de réinstallation et remédier aux problèmes restants. Ils doivent intensifier considérablement et avec constance le rythme des relocalisations, afin d'apporter une réponse concrète à l'urgence humanitaire sur le terrain.

Le processus de relocalisation associe plusieurs parties et différents facteurs ont contribué jusqu'ici à l'extrême lenteur de sa mise en œuvre. Le présent rapport indique que même s'il reste des problèmes à régler, l'Italie, la Grèce et les diverses agences intervenant dans le processus de relocalisation redoublent d'efforts pour veiller à jouer correctement leur rôle dans ce processus. À ces efforts doivent toutefois répondre des engagements similaires de la part des États membres de relocalisation. Pour que le processus de relocalisation fonctionne, il est essentiel que les États membres de relocalisation acceptent de mettre pleinement en œuvre leurs obligations, afin que le programme remplisse son objectif, qui est de fournir une aide

d'urgence à l'Italie et à la Grèce pour leur permettre de mieux faire face à l'arrivée massive de migrants.

La Commission a calculé que pour respecter les engagements déjà pris au titre des deux décisions du Conseil sur la relocalisation (106 000), les États membres devraient en moyenne procéder à au moins 5 679 relocalisations par mois, au cours des 18,5 mois restants. Cela suppose une moyenne journalière de 187 transferts et une procédure de relocalisation n'excédant pas deux semaines. Les relocalisations effectuées récemment de la Grèce vers le Portugal prouvent que la procédure peut également être réalisée en une semaine. Sur la base de ces calculs, **la Commission estime qu'au moins 6 000 relocalisations devraient être effectuées d'ici à la publication, le 16 avril, du deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation et, en accélérant le rythme, qu'au moins 20 000 relocalisations devraient être effectuées d'ici à la publication du troisième rapport, le 16 mai, compte tenu de la situation d'urgence humanitaire sur le terrain.**

Parallèlement, afin de souligner l'attachement à la solidarité avec les pays tiers concernés dans la région et le rôle des filières de migration légales, les États membres doivent respecter leurs engagements en ce qui concerne les 17 949 places encore disponibles pour la réinstallation. Au cours de la période restante, les États membres devraient réinstaller en moyenne chaque mois 855 personnes ayant besoin de protection.

Conformément à l'engagement pris dans sa feuille de route intitulée «Revenir à l'esprit de Schengen», la Commission établira un rapport mensuel sur les progrès effectués dans la mise en œuvre des engagements en matière de relocalisation et de réinstallation.