



Bruxelles, le 12.4.2017
COM(2017) 212 final

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

Onzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation

1 Introduction

Le onzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation fait le point sur la mise en œuvre des programmes de relocalisation et de réinstallation depuis le dernier rapport du 2 mars¹, et décrit les lacunes et les mesures qui doivent encore être prises pour donner suite aux engagements pris en vertu de ces deux programmes.

Malgré un ralentissement du rythme des arrivées de migrants en Grèce, cet État membre reste soumis à une forte pression, tandis que plus de 62 200 migrants sont encore présents sur son territoire, dont environ 14 000 sur les îles et 48 200 sur le continent. Depuis le début de l'année, 24 672 migrants sont arrivés en Italie, ce qui représente une augmentation de 36% par rapport à la même période en 2016. 2017 a été marquée par une diminution significative des arrivées d'Erythréens, principale nationalité admissible à la relocalisation en Italie: l'Erythrée qui, avec 11,5% des arrivées, était le deuxième pays d'origine des migrants en 2016, occupait la dixième place en mars 2017, avec seulement 2,4% des arrivées. Malgré cette nette diminution, le nombre d'Erythréens qui, pour la plupart, sont arrivés en 2016 (11 000) et qui devraient être relocalisés vers d'autres États membres, reste significatif. La relocalisation demeure dès lors une mesure essentielle pour alléger la pression qui s'exerce sur la Grèce et sur l'Italie grâce à un partage des responsabilités en ce qui concerne les migrants ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

Comme indiqué précédemment, le nombre de personnes pouvant prétendre à la relocalisation présentes en Italie et en Grèce demeure en deçà des prévisions réalisées dans les décisions du Conseil. À ce jour, 26 997 candidats pouvant prétendre à une relocalisation ont été enregistrés en Grèce et 8 000 en Italie. En Grèce, où le nombre de candidats à la relocalisation enregistrés devrait demeurer stable, 14 000 personnes environ doivent encore être relocalisées. La relocalisation de toutes les personnes pouvant y prétendre dans les mois qui restent est donc possible et devrait être une priorité. Les objectifs² mensuels fixés à au moins 1 500 personnes relocalisées depuis l'Italie et à au moins 3 000 personnes depuis la Grèce ont pour but de faciliter et d'accélérer la relocalisation de toutes les personnes qui peuvent y prétendre, d'une manière efficace et sans heurts, en respectant le calendrier établi dans les décisions du Conseil, afin d'atteindre l'objectif de cette mesure d'urgence.

La Commission a constamment appelé les États membres à intensifier leurs efforts pour atteindre les objectifs fixés en matière de relocalisation et se tient prête à les aider à progresser dans le respect de leurs obligations juridiques. Pendant le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 27 mars 2017, la présidence maltaise du Conseil de l'UE a organisé une réunion spécifiquement consacrée aux moyens d'intensifier les relocalisations. Des résultats se font jour. Certains États membres qui avaient freiné leur participation relocalisent désormais à nouveau. Grâce à la participation de toutes les parties concernées, des progrès ont été enregistrés et un nouveau record du nombre des relocalisations mensuelles a été atteint (plus de 1600 personnes pour la Grèce et plus de 800 personnes pour l'Italie), ce qui porte le total des relocalisations à 16 340 (5 001 depuis l'Italie et 11 339 depuis la Grèce) au 10 avril 2017. Il s'agit d'une hausse de 27 % par rapport aux meilleurs chiffres mensuels enregistrés antérieurement.

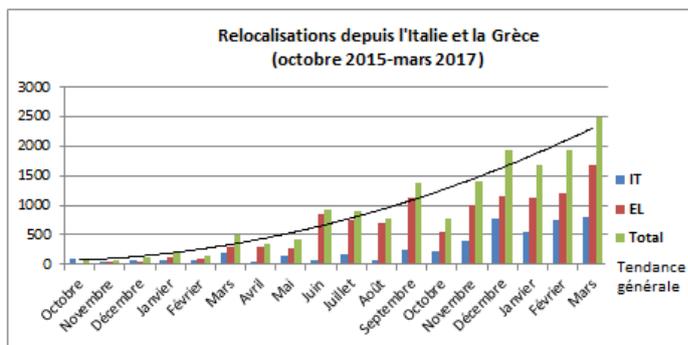
¹ COM(2017) 202 final.

² COM(2017) 791 final.

Néanmoins, pour relocaliser toutes les personnes pouvant prétendre à une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce d'ici septembre 2017, il demeure nécessaire de coordonner et d'intensifier davantage les efforts de tous les États membres, et en particulier de ceux qui n'ont pas du tout participé aux relocalisations, ainsi que d'instaurer une coopération solide entre tous les acteurs impliqués. Comme déjà indiqué dans les rapports précédents, les conditions préalables à la relocalisation et les infrastructures opérationnelles nécessaires à celle-ci sont désormais pleinement en place. Alors que l'Italie, la Grèce, les agences de l'UE et les organisations internationales ont toutes accru leurs capacités afin d'atteindre les objectifs fixés, quelques États membres rencontrent encore des difficultés pour respecter le calendrier approuvé dans les protocoles de relocalisation pour certaines étapes et créent dès lors des goulets d'étranglement qui empêchent l'intensification des relocalisations. Ce 11^e rapport formule des recommandations à l'intention de certains États en vue de supprimer les goulets d'étranglement qui compromettent les efforts communs visant à faciliter et à accélérer les relocalisations.

En ce qui concerne la réinstallation, la mise en œuvre des conclusions de juillet 2015 concernant la réinstallation de 22 504 personnes est en bonne voie et 15 492 personnes ayant besoin d'une protection internationale ont été réinstallées à ce jour, ce qui représente plus de deux tiers du nombre de réinstallations convenues. Depuis le 28 février 2017, 1 070 personnes ont été réinstallées, principalement depuis la Turquie, la Jordanie et le Liban. Une partie des réinstallations dans le cadre de ce programme européen est également consacrée à la mise en œuvre des réinstallations prévues dans la déclaration UE-Turquie. Depuis son lancement le 4 avril 2016, 4 618 Syriens ont été réinstallés depuis la Turquie dans l'UE au titre de ce mécanisme, dont 1 053 depuis le rapport précédent.

2 Relocalisation



Le rythme des relocalisations a continué d'augmenter ce mois-ci et les objectifs fixés pourraient être atteints avec des efforts supplémentaires.

En termes absolus, l'Allemagne est désormais le pays qui a relocalisé le plus grand nombre de demandeurs à ce jour (3 511), devant la France (3 157) et les Pays-Bas (1 636). Pour l'heure, Malte et la Finlande sont les deux seuls États membres en voie de remplir leurs obligations dans les délais, tant en ce qui concerne l'Italie que la Grèce (voir l'annexe 3). Le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal enregistrent aussi des progrès réguliers s'agissant de leurs obligations relatives à la Grèce et à l'Italie. La Norvège est sur le point d'effectuer les relocalisations auxquelles elle s'était engagée.

Pour certains autres États membres, le tableau demeure toutefois décevant. La Hongrie et la Pologne ne participent toujours pas au programme de relocalisation, manquant ainsi à leurs

obligations juridiques³. La **République tchèque** n'a pris aucun engagement depuis mai 2016 et n'a procédé à aucune relocalisation depuis août 2016; elle a ainsi relocalisé moins de 1 % du nombre de personnes qui lui avaient été attribuées. La **Bulgarie**, la **Croatie** et la **Slovaquie** procèdent à des relocalisations sur une base très limitée (2 % du nombre de relocalisations qui leur avaient été attribuées).

En outre, bien qu'elles aient récemment réalisé des efforts pour accélérer les relocalisations, **la Belgique**, **l'Allemagne** et **l'Espagne** ont à ce jour réalisé un peu plus de 10 % des relocalisations qui leur étaient attribuées.

Les objectifs fixés par la Commission visent à assurer la relocalisation de toutes les personnes admissibles qui sont actuellement présentes en Italie et en Grèce, de manière efficace et dans les délais impartis, en évitant les goulets d'étranglement de nature opérationnelle ou logistique qui ne manqueraient pas de se produire si la majorité des transferts devant encore être effectués avaient lieu au cours des dernières semaines de mois de septembre. La réalisation de ces objectifs requiert des efforts supplémentaires à chaque stade de la procédure de relocalisation, de la prise d'engagements jusqu'aux transferts proprement dits, en passant par la mise en place de capacités d'accueil suffisantes dans les États membres de relocalisation une fois celle-ci effectuée. L'évaluation de la situation et les recommandations suivent donc ces étapes. Il suffirait de petits efforts de la part de toutes les parties concernées, à chaque stade de la procédure, pour améliorer considérablement le nombre total de relocalisations mensuelles. Il convient de noter que les deux premiers stades (engagements et identification) doivent se dérouler en parallèle.

Engagements: les engagements mensuels doivent être plus importants et plus nombreux

Depuis le dernier rapport, **la Roumanie et l'Espagne ont recommencé à prendre des engagements**. En outre, **la Suède**, dont la suspension d'un an du programme de relocalisation expire en juin 2017, a commencé à prendre des engagements afin de respecter intégralement ses obligations juridiques dans le délai imparti par les décisions du Conseil. Par ailleurs, **la Lituanie** a repris ses engagements pour l'Italie, **et la Bulgarie, Chypre et la Croatie** sont devenues plus actives en Grèce. **L'Autriche** a récemment annoncé son intention de commencer à relocaliser sous peu, notamment des demandeurs vulnérables, depuis l'Italie.

Néanmoins, il faut davantage d'engagements mensuels pour atteindre les objectifs de relocalisation de toutes les personnes admissibles depuis l'Italie et la Grèce. Pouvoir compter sur un nombre d'engagements suffisant est également essentiel pour assurer la qualité de la procédure de mise en correspondance (par laquelle l'Italie et la Grèce font correspondre un demandeur donné à un État membre donné). Dans ce sens:

- **la Hongrie et la Pologne** devraient commencer à prendre des engagements et à effectuer des relocalisations immédiatement; la Commission se tient prête à discuter avec ces États membres des moyens de les aider à progresser en ce qui concerne le respect de leurs obligations juridiques, eu égard à l'importance pour tous les États membres de faire preuve de solidarité à l'égard de la Grèce et de l'Italie;
- **l'Autriche** devrait commencer à prendre des engagements vis-à-vis de la Grèce et de

³ La Hongrie et la Slovaquie, soutenues par la Pologne, ont contesté la légalité de la deuxième décision du Conseil sur la relocalisation. Un recours en annulation n'a toutefois pas d'effet suspensif. L'audience de ces affaires devant la Cour de justice de l'Union européenne se tiendra le 10 mai.

- l'Italie aussitôt que possible et **la République tchèque et le Portugal** devraient à présent recommencer à prendre des engagements vis-à-vis de l'Italie et de la Grèce;
- **la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, l'Irlande et la Slovaquie** devraient commencer à prendre des engagements vis-à-vis de l'Italie dès que possible;
 - **la Croatie et la Slovénie** devraient accroître la régularité de leurs engagements et s'engager mensuellement tant pour l'Italie que pour la Grèce, tandis que **le Luxembourg** devrait s'engager mensuellement pour la Grèce et **la Lettonie** pour l'Italie;
 - la **Belgique et l'Espagne** devraient accroître leurs engagements mensuels pour l'Italie et la Grèce, tandis que **l'Allemagne et la Slovaquie** devraient augmenter leurs engagements mensuels vis-à-vis de la Grèce; la **France** devrait accroître ses engagements pour l'Italie et s'engager sur une base mensuelle, tout en poursuivant ses efforts mensuels actuels pour la Grèce.

La Finlande, la Lituanie, Malte et les Pays-Bas devraient au minimum maintenir leurs efforts mensuels actuels.

Certains États membres n'ont pas participé aux efforts de relocalisation depuis l'Italie, à savoir **l'Estonie et l'Irlande**, ou ne l'ont fait que de manière limitée, à savoir **la France**, en partie en raison de la politique stricte de l'Italie concernant les entretiens de sécurité supplémentaires menés par les États membres de relocalisation sur son territoire. Comme indiqué précédemment, des modalités ont été convenues avec Europol et avec les autorités italiennes afin de faciliter les contrôles de sécurité supplémentaires, y compris les entretiens de sécurité supplémentaires. En outre, les experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) peuvent aussi réaliser des entretiens plus approfondis afin de détecter les éventuels motifs d'exclusion à la demande de l'État membre de relocalisation. **Il est essentiel que l'Italie se montre disposée à permettre la tenue d'entretiens de sécurité supplémentaires, y compris, si nécessaire, au moyen d'arrangements bilatéraux avec les États membres concernés.** Cela contribuera à intensifier les relocalisations. **Simultanément, les États membres de relocalisation qui doivent commencer à relocaliser dans les meilleurs délais devraient faire preuve d'une plus grande souplesse concernant les entretiens de sécurité supplémentaires.**

Identification et enregistrement des migrants aux fins de la relocalisation: l'Italie est encouragée à en faire davantage

La Grèce a achevé l'enregistrement («introduction d'une demande de protection internationale») de toutes les personnes concernées par l'exercice de pré-enregistrement, y compris celles pouvant prétendre à la relocalisation. Au total, 26 997 personnes ont introduit une demande dans le cadre du programme de relocalisation; 11 339 personnes ont déjà été relocalisées, tandis que **13 845 relocalisations sont encore pendantes**⁴. Même si le nombre de candidats à la relocalisation enregistrés avant le 26 septembre 2017 peut encore augmenter et bien que certains d'entre eux puissent être exclus du programme de relocalisation, le nombre total d'enregistrements aux fins de la relocalisation devrait rester stable dans

⁴ Les États membres de relocalisation ont rejeté 1 873 candidatures à la relocalisation, qui ont été réorientées vers la procédure de Dublin ou vers la procédure nationale grecque (par exemple, suite au rejet de la demande par la Grèce pour des raisons administratives, à un contrôle de sécurité négatif de la police grecque avant l'introduction de la demande, etc.), et, en ce qui concerne un très petit nombre de personnes, la relocalisation n'a pas eu lieu pour cause de décès.

l'ensemble.

L'Italie a enregistré à ce jour environ 8 000 personnes aux fins de la relocalisation. Selon les autorités italiennes 1 000 personnes supplémentaires sont actuellement en voie d'enregistrement. Néanmoins, environ 20 700 Erythréens sont arrivés en Italie en 2016. En outre, **l'Italie devrait accélérer la procédure d'enregistrement et identifier et enregistrer en vue d'une relocalisation, aussitôt que possible et de manière continue, toutes les personnes qui peuvent y prétendre.** À cette fin, l'Italie devrait accroître ses effectifs chargés de traiter les demandes et prendre en charge les demandes de relocalisation dans l'unité «Dublin», si nécessaire avec le soutien de l'EASO. Elle devrait également recourir pleinement à son administration territoriale et aux équipes mobiles de l'EASO déjà en place afin d'atteindre, d'informer et d'enregistrer à des fins de relocalisation les nombreux migrants admissibles accueillis en dehors des pôles de relocalisation initiaux. À cet effet, des efforts de sensibilisation devraient être effectués en ce qui concerne le programme de relocalisation dans les Questure et dans les centres d'accueil. Il est également crucial que **toutes les personnes pouvant prétendre à une relocalisation** arrivant en Italie via les centres d'accueil et d'enregistrement ou d'autres ports de débarquement soient **systématiquement acheminées vers des pôles de relocalisation spécifiquement désignés**, ainsi que le prévoit la feuille de route de l'Italie adoptée en septembre 2015 et révisée en mars 2016. La pratique actuelle, selon laquelle les migrants pouvant prétendre à la relocalisation sont disséminés sur tout le territoire italien, doit être évitée dans la mesure du possible pour les nouveaux arrivants, car elle crée, entre autres, des obstacles logistiques significatifs et empêche de mener à bien rapidement les transferts au titre de la relocalisation.

La procédure de mise en correspondance: les États membres devraient éviter les préférences trop restrictives

Le service d'asile grec et l'unité «Dublin» italienne effectuent la mise en correspondance des demandeurs avec les États membres de relocalisation dans les délais prévus par les protocoles de relocalisation, compte tenu, autant que faire se peut, des préférences exprimées par les États membres de relocalisation qui visent à faciliter l'intégration des personnes relocalisées dans l'État membre de relocalisation. Néanmoins, avec certains États membres de relocalisation, la mise en correspondance est devenue une procédure lourde et longue en raison des préférences très restrictives qui ont été exprimées (par exemple, seulement des femmes célibataires avec enfants), parfois en des termes négatifs (par exemple, pas d'hommes célibataires, pas d'Erythréens), ou en raison d'exigences supplémentaires, comme des listes spécifiques de personnes qui ont été identifiées par une ONG de l'État membre de relocalisation qui travaille en Italie ou en Grèce. Les préférences exagérément restrictives sont devenues un moyen d'exclure les candidats ou de ne sélectionner qu'un groupe très restreint de demandeurs plutôt que de permettre une meilleure mise en correspondance facilitant l'intégration.

Il devrait être mis un terme à cette pratique, qui n'est pas conforme à la procédure fixée dans les décisions du Conseil sur la relocalisation et qui ralentit l'ensemble du processus. Il appartient aux autorités grecques et italiennes de mener à bien la procédure de mise en correspondance en tenant compte des liens familiaux, linguistiques, sociaux, culturels ou autres qui pourraient exister entre chaque demandeur et l'État membre de relocalisation potentiel. Enfin, les autorités grecques et italiennes sont seules responsables de la décision finale. Le choix n'appartient ni aux demandeurs, ni à l'État membre de relocalisation.

L’outil de mise en correspondance de l’EASO sera opérationnel en mai et atténuera dans une large mesure ces problèmes. À cette fin, la Grèce devrait accorder, de toute urgence, l’habilitation de sécurité au deuxième expert de l’EASO. L’outil de l’EASO traitera de façon simultanée un nombre important de demandes, permettant ainsi d’établir une correspondance automatique entre les informations fournies par le demandeur lors de son enregistrement (par exemple, son profil) et les engagements et préférences multiples des États membres de relocalisation. Néanmoins, pour que l’outil soit efficace, il est nécessaire que les États membres communiquent des préférences suffisamment souples⁵.

Tous les États membres devraient suivre l’exemple de ceux qui (comme la Croatie, Malte, la Slovénie et la Roumanie) fournissent des préférences utiles (telles que la profession, les qualifications susceptibles de faciliter l’intégration); ils devraient simultanément être disposés à accueillir tous les types de migrants (familles nombreuses, mineurs non accompagnés, demandeurs célibataires masculins). Les États membres qui expriment des préférences très restrictives ou étroites ou qui imposent des exigences supplémentaires devraient reconsidérer ces pratiques étant donné qu’elles ralentissent les progrès. En particulier:

- **la Slovaquie** devrait élargir le champ de ses préférences et arrêter de rejeter les demandes de relocalisation juridiquement admissibles au motif que le demandeur ne répond pas aux préférences qu’elle a exprimées; **la Lituanie** devrait également élargir ses préférences et la **France** devrait en faire de même pour l’Italie;
- **la Bulgarie** devrait cesser d’exclure les Érythréens;
- **l’Espagne** devrait envisager de s’abstenir, dans la mesure du possible, de présenter des noms spécifiques en vue d’une relocalisation;
- **l’Allemagne** devrait prévoir une plus grande souplesse en ce qui concerne la preuve de liens de parenté au sein de la famille étendue. La procédure de relocalisation ne requiert pas le même niveau de certitude que le regroupement familial dans le cadre de la procédure de Dublin. En outre, les liens familiaux doivent être interprétés largement, compte tenu du fait que le regroupement avec la famille nucléaire relève de la procédure de Dublin. Les demandes de relocalisation ne devraient pas être rejetées sur la base de liens de parenté non démontrables au sein d’une famille étendue, ou parce que les demandeurs ont de la famille en Italie ou en Grèce (particulièrement lorsque l’Italie et la Grèce envoient également des demandes de relocalisation pour ces membres de la famille étendue);
- **tous les États membres devraient éviter d’exclure** de leurs préférences des demandeurs **vulnérables** dans la mesure où ces derniers doivent être relocalisés en priorité. Les États membres sont **encouragés à indiquer les secteurs économiques** pour lesquels il existe une pénurie de main-d’œuvre; dans le tableau des engagements prévu à cet effet.

⁵ L’outil tient compte simultanément des différents critères de correspondance (qualifications et caractéristiques des demandeurs, priorité aux demandeurs vulnérables, capacités des États membres à accueillir des personnes vulnérables, préférences, délais). Il augmentera l’efficacité du processus de mise en correspondance en traitant un nombre élevé de cas et en identifiant rapidement les demandeurs susceptibles d’être relocalisés vers un État membre donné. Cet outil préservera également la transparence du processus en conservant la trace des profils des personnes relocalisées, assurera la répartition équitable des demandeurs particulièrement vulnérables et rendra compte de la mesure dans laquelle les critères de correspondance (caractéristiques et qualifications pouvant faciliter l’intégration) ont été utilisés. L’EASO a développé des lignes directrices spécifiques et un formulaire-type pour les «préférences».

Réponse de l'État membre de relocalisation: progrès notables mais améliorations possibles

Les États membres ont globalement réduit leur temps de réponse aux demandes de relocalisation. En outre, ceux dont les engagements mensuels sont importants ont généralement **suivi la recommandation de la Commission** d'envoyer des avis d'acceptation par petites quantités (environ 50) afin d'assurer la continuité du flux des réponses et de faciliter la logistique de la notification et de la phase préalable au départ. **Néanmoins**, malgré ces progrès, **seuls quelques États membres** (par exemple, **la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Norvège et la Slovénie**) **respectent les échéances fixées** dans les protocoles de relocalisation. Le temps de réponse moyen est de 35 jours pour l'Italie et de 26 jours pour la Grèce, au lieu de la période de 10 jours ouvrables établie dans les protocoles de relocalisation.

Des progrès notables ont été réalisés en ce qui concerne le rejet de demandes de relocalisation. Les États membres ne rejettent généralement les candidatures qu'en invoquant les motifs établis dans les décisions du Conseil et font désormais usage des canaux mis en place par Europol et les autorités grecques pour notifier de manière sûre la motivation précise de ces rejets. Néanmoins, certains États membres interprètent encore trop largement la notion de «danger pour l'ordre public», ce qui a pour effet que leur taux de rejet est au-dessus de la moyenne.

Recommandations:

- **les États membres** devraient augmenter leur capacité de traitement des demandes et respecter le délai de 10 jours ouvrables convenu dans les protocoles de relocalisation pour l'envoi des réponses;
- **la France** devrait explorer la possibilité de transmettre les avis d'acceptations en plus petites quantités;
- **l'Estonie** devrait explorer la possibilité d'une interprétation plus étroite de la notion de «danger pour l'ordre public»;
- **tous les États membres** sont encouragés à suivre l'exemple **de la Finlande** et à appliquer les considérations d'ordre public d'une manière moins étroite, notamment en ce qui concerne les mineurs mariés (voir section spécifique sur les mineurs non accompagnés).

Notification, phase préalable au départ et transfert: les entretiens de sécurité supplémentaires et le manque de capacités d'accueil dans l'État membre de relocalisation figurent parmi les principaux motifs persistants de retard

Avec 4 347 personnes en Grèce et 588 personnes en Italie qui attendent leur transfert, c'est cette phase qui constitue actuellement **le plus grand goulet d'étranglement** dans la procédure de relocalisation. Alors que les protocoles de relocalisation prévoient que les transferts devraient intervenir dans un délai de deux semaines à compter de la notification par les autorités grecques ou italiennes (ou d'environ trois semaines à compter de l'acceptation par l'État membre de relocalisation), le délai moyen entre l'acceptation et le transfert est actuellement de 37 jours en Italie et de 52 jours en Grèce. Les retards dans les transferts ont une incidence très négative sur le programme, sapant gravement sa crédibilité et son efficacité et augmentant les risques de fuite et de tensions parmi les demandeurs.

Les raisons de ces retards sont multiples. En Grèce, les **contrôles de sécurité**

supplémentaires, y compris les entretiens, effectués par certains États membres de relocalisation, sont l'une des principales causes de retard. Ces contrôles supplémentaires ont également pour effet que des demandeurs qui ont déjà reçu notification de la décision de relocalisation voient leur candidature rejetée. Certains de ces rejets ont lieu à un stade très rapproché du transfert, ce qui affecte de manière très négative le programme. Dans ces cas, il est encore plus important que l'État membre de relocalisation fournisse à la Grèce et à l'Italie une motivation bien fondée du rejet.

Le deuxième motif le plus important des retards, tant en Italie qu'en Grèce, réside dans les contretemps opérationnels créés par **les préférences spécifiques émises par les États membres de relocalisation en ce qui concerne les transferts**. Les États membres tendent à préférer les vols à la fin du mois. Tandis que les États membres dont les transferts mensuels sont plus importants, tels que l'Allemagne ou la France, préfèrent les transferts uniques par vols charters, ceux auxquels un nombre de personnes faible ou moyen a été attribué préfèrent des transferts plus réduits par vols commerciaux étalés sur le mois (ce qui complique les transferts pendant les hautes saisons touristiques). En outre, certains États membres demandent que les vols aient lieu certains jours de la semaine bien spécifiques et à des heures précises. Ces différences et exigences ont une incidence négative au cours des dernières phases de la procédure de relocalisation, de la notification par les autorités grecques ou italiennes à l'organisation des examens médicaux et à l'orientation culturelle préalable au départ par l'Organisation internationale des migrations. **Une plus grande souplesse de la part des États membres de relocalisation et une coordination renforcée entre eux sont dès lors souhaitables tout le long du processus, de l'envoi des avis d'acceptation à l'organisation des vols. La Commission se tient prête à apporter son aide en vue de surmonter ces problèmes de coordination logistique.**

Le troisième motif est **le manque de capacités d'accueil dans l'État membre de relocalisation**. L'OIM a dû reporter certains transferts car il est apparu que certains États membres (le Portugal) n'avaient pas la capacité d'héberger rapidement les candidats dont la relocalisation avait été acceptée. Les États membres devront s'assurer qu'ils disposent d'une capacité d'accueil suffisante pour loger les demandeurs relocalisés.

En Italie, le fait que les demandeurs pouvant prétendre à la relocalisation sont dispersés sur tout le territoire constitue un obstacle supplémentaire majeur, comme indiqué précédemment. Ce système engendre de nombreuses difficultés pour la notification des demandeurs, l'accomplissement des formalités administratives et des examens médicaux complémentaires, ainsi que pour l'organisation des sessions d'orientation culturelle.

Enfin, **la qualité, la quantité et la pertinence des informations fournies par les États membres de relocalisation pour les sessions d'orientation culturelle et la participation active de leurs officiers de liaison** à différents stades **demeurent cruciales** pour améliorer la manière dont les demandeurs accueillent la décision d'être relocalisés dans un État membre spécifique. Tous les États membres ne disposent pas nécessairement des ressources nécessaires pour fournir des sessions individualisées d'orientation culturelle ou pour faire en sorte que leur personnel mène à bien ces activités (comme par exemple **l'Estonie, la France, l'Irlande ou les Pays-Bas**). Néanmoins, les officiers de liaison peuvent jouer et jouent effectivement un rôle très important dans la création d'un lien personnel entre les demandeurs et les États membres de relocalisation par leur participation aux sessions d'orientation culturelle organisées par l'OIM ou au stade de la notification (bonnes pratiques de **la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, du Portugal ou de la Roumanie**).

L'accompagnement des demandeurs à l'aéroport est également important pour permettre aux demandeurs de rester en contact avec l'État membre de relocalisation. Des supports d'information utiles, tels que des vidéos, augmentent également l'acceptabilité (voir, par exemple, les résultats positifs des **vidéos roumaines** à l'intention des Syriens relocalisés depuis la Grèce). En outre, les informations fournies aux demandeurs après leur arrivée devraient être cohérentes avec les informations fournies préalablement au départ.

L'EASO travaille actuellement avec certains États membres de relocalisation (**Portugal et Lituanie**) afin de développer de nouveaux supports d'information, y compris des vidéos contenant des informations sur les conditions d'accueil et des témoignages de demandeurs dont la relocalisation a été réussie. En outre, l'EASO revoit également les brochures des États membres de relocalisation et les dépliants sur la relocalisation destinés aux demandeurs. **L'OIM** a organisé une formation spécifique pour les officiers de liaison en Grèce afin d'améliorer la mise en œuvre de l'orientation culturelle. En Grèce, l'EASO joue également un rôle essentiel grâce à son numéro d'assistance et à ses équipes mobiles, en fournissant des informations précises et fiables sur la procédure de relocalisation, dans la région d'Athènes et dans le Nord de la Grèce, aux quelque 14 000 demandeurs en attente de relocalisation. Les numéros d'assistance de l'EASO demeurent opérationnels et reçoivent plus de 100 appels par semaine. La communication avec les experts et les interprètes de l'EASO contrecarre les multiples rumeurs et informations trompeuses largement répandues parmi les demandeurs. La présence continue des équipes d'appui «asile» de l'EASO contribue à améliorer la confiance dans le programme de relocalisation en tenant les demandeurs informés. Les demandeurs seront ainsi dissuadés de suivre les propositions trompeuses des passeurs et de fuir la procédure.

Recommandations:

- **les pays qui pratiquent des contrôles de sécurité supplémentaires sont encouragés à accroître leur capacité de traitement** (en particulier l'Estonie, la France, l'Irlande et la Suisse) afin d'assurer le respect du calendrier prévu dans les protocoles de relocalisation et d'éviter des retards inutiles. **Les rejets de dernière minute devraient être évités autant que possible;**
- **tous les États membres devraient faire preuve de la souplesse nécessaire** en ce qui concerne les dates et l'organisation des vols dans les mois à venir. **Les États membres dont les transferts mensuels sont importants** (Belgique, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Pays-Bas et Suède) **devraient se coordonner** (par exemple, en se partageant les créneaux) afin d'éviter les goulets d'étranglement logistiques et, chaque fois que possible, **envisager des vols charter;**
- **le Portugal** devrait accroître sa capacité d'accueil afin de relocaliser tous les demandeurs déjà acceptés. Certains d'entre eux attendent d'être transférés depuis novembre 2016. Le Portugal devrait finaliser, en collaboration avec l'EASO, la nouvelle vidéo sur la relocalisation;
- **l'Italie devrait centraliser les demandeurs dans quelques centres réservés à la relocalisation.** Cela permettrait une mise en œuvre plus efficace de la phase préalable au départ, notamment pour l'organisation des examens médicaux nécessaires et des sessions d'orientation culturelle, et contribuerait à réduire les risques de fuite, grâce au traitement plus rapide des demandes;
- **l'EASO** devrait achever aussitôt que possible le nouveau dépliant sur la relocalisation ainsi que les vidéos et d'autres supports d'information en collaboration avec les États membres concernés;

- les États membres qui ne sont pas en mesure d’organiser leurs propres sessions d’orientation culturelle devraient **suivre l’exemple de la Roumanie, de la Lettonie et du Portugal et veiller à assurer la participation des officiers de liaison à la notification** de la décision et aux sessions **d’orientation culturelle** organisées par l’OIM. **Les États membres devraient également organiser des sessions d’orientation culturelle à l’arrivée.**

Les défis spécifiques liés à la relocalisation des mineurs non accompagnés

D’après les décisions du Conseil sur la relocalisation, les mineurs non accompagnés, ainsi que les autres catégories de demandeurs vulnérables devraient recevoir un traitement prioritaire. Dans la pratique, la relocalisation des mineurs non accompagnés demeure difficile pour plusieurs raisons.

En **Grèce**, l’exercice d’enregistrement préalable a permis de recenser 1 225 mineurs non accompagnés, dont 568 possèdent l’une des nationalités permettant de prétendre à une relocalisation (36 % sont Syriens et 12 % sont Iraquiens). Au 2 avril 2017, ces 568 mineurs non accompagnés (en vertu du droit grec) avaient tous été enregistrés en vue de leur relocalisation et 341 d’entre eux avaient été relocalisés. À ce jour, la relocalisation de mineurs non accompagnés a essentiellement été menée à bien par **la Finlande** (130 relocalisations). Les États membres auxquels un grand nombre de personnes à relocaliser a été attribué n’acceptent pas les mineurs non accompagnés (par exemple, la France), ou seulement un petit nombre (la Belgique ou l’Espagne), ou imposent des exigences telles concernant les liens familiaux dans l’État membre de relocalisation que certains mineurs séparés et les membres de leur famille se retrouvent dans une situation juridiquement incertaine, qui ne relève ni du règlement de Dublin ni de la procédure de relocalisation (par exemple l’Allemagne). Enfin, la majorité des États membres qui acceptent les mineurs non accompagnés n’acceptent pas les mineurs mariés (surtout ceux qui sont âgés de moins de 17 ans), la relocalisation de cette catégorie d’enfants séparés se heurtant à des obstacles juridiques dans de nombreux États membres (par exemple, l’adulte qui épouse un mineur peut être condamné). Seule la Finlande a montré une certaine souplesse en acceptant tous les cas présentés.

Les États membres devraient donc de toute urgence fournir 163 places⁶ afin de relocaliser les mineurs non accompagnés enregistrés et suivre l’exemple de la Finlande en montrant autant de souplesse que possible. Dans ce contexte, les États membres devraient explorer des manières de faciliter la relocalisation de mineurs mariés, toujours dans le respect de l’intérêt supérieur de l’enfant. À cet égard, il convient de souligner que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le service d’asile grec et l’OIM ont tous procédé à des évaluations de l’intérêt supérieur de l’enfant à différents stades, avant d’envoyer les demandes de relocalisation. Dès lors, l’opportunité de séparer le mineur de l’adulte auquel le mineur est marié a déjà été appréciée.

En 2016, un nombre record de 25 772 mineurs non accompagnés (91,6% des 28 129 mineurs) est arrivé en **Italie**, parmi lesquels 3 806 Erythréens, 218 Syriens, 394 Iraquiens et 13 Yéménites (nationalités admissibles à la relocalisation). En 2017, au 7 avril, 3 557 mineurs non accompagnés supplémentaires étaient arrivés en Italie, dont environ 250 appartiennent à une nationalité admissible à la relocalisation.

⁶ Les demandes de relocalisation envoyées sont au nombre de 522, dont 405 ont été acceptées (et 341 transferts ont déjà été réalisés).

Seul un enfant séparé a été à ce jour relocalisé depuis l'Italie (aux Pays-Bas, en novembre 2016). Au cours des derniers mois, l'Italie a consenti des efforts afin de faciliter la relocalisation des mineurs non accompagnés et l'unité «Dublin» italienne a annoncé, lors la réunion des officiers de liaison à Rome, le 28 mars, qu'à la suite de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant par les tuteurs désignés, plusieurs demandes de relocalisation concernant des mineurs non accompagnés sont en cours de préparation et une première demande a déjà été présentée à un État membre de relocalisation. **L'Italie devrait clarifier dans les meilleurs délais les procédures afin de permettre la relocalisation des mineurs non accompagnés sans réserve (y compris en facilitant la désignation de tuteurs), faire usage des conseils et de l'aide de l'EASO et de l'OIM, et créer un ou plusieurs pôles de relocalisation spécifiques pour les mineurs non accompagnés afin d'accélérer les procédures.**

Le 12 avril 2017, la Commission a adopté une communication sur la protection des enfants migrants⁷, qui énonce une série de mesures à prendre dès à présent pour améliorer la protection de tous les enfants migrants. Ainsi que le rappelle également la communication, tous les États membres doivent inscrire au rang de leurs priorités la relocalisation des enfants non accompagnés, conformément aux décisions du Conseil sur la relocalisation.

3 Réinstallation

Des progrès significatifs continuent d'être accomplis en matière de réinstallation: plus des deux tiers des 22 504 réinstallations convenues dans les conclusions du 20 juillet 2015 sont d'ores et déjà achevées. Depuis le 28 février 2016, 1 070 personnes ont été réinstallées, principalement depuis la Turquie, la Jordanie et le Liban.

À la date du 10 avril 2017, 15 492 personnes avaient été transférées vers 21 États de réinstallation (Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, France, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Portugal, Espagne, Finlande, Suède, Suisse et Royaume-Uni). L'Estonie, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, en tant que pays associés, ont déjà rempli leurs engagements.

Une majorité d'États 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. Il s'agit notamment des efforts des États membres visant à réinstaller des Syriens depuis la Turquie en vertu de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016. Depuis le 4 avril 2016, 4 618 Syriens ont été réinstallés depuis la Turquie dans le cadre du volet «réinstallation» de la déclaration UE-Turquie. Au cours des dernières semaines, le rythme des réinstallations s'est accéléré et 1 053 personnes ont été réinstallées en vertu de ce mécanisme depuis la dernière période de rapport. Le nombre d'engagements restants a également augmenté de manière significative et s'établit à présent à 26 112, ce qui reflète notamment la décision de l'Allemagne d'augmenter considérablement son engagement. À ce jour, les réinstallations dans le cadre de la déclaration UE-Turquie ont eu lieu en Belgique, en Estonie, en France, en Allemagne, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas,

⁷ COM(2017) 211 final.

au Portugal, en Espagne, en Finlande, et en Suède. En outre, depuis le 4 avril 2016, la Norvège a réinstallé 203 Syriens au départ de la Turquie.

Les États membres qui procèdent à des réinstallations dans le cadre de la déclaration UE-Turquie progressent bien dans la préparation de nouvelles opérations de réinstallation, y compris par des missions en Turquie afin de mener des entretiens avec des candidats à la réinstallation. L'Autriche et la Roumanie préparent actuellement leurs premières réinstallations dans le cadre de ce programme. Néanmoins, certains États membres ont également reçu des dossiers du HCR dès l'été 2016 mais n'ont ensuite pris aucune mesure (la Bulgarie, la Croatie et la République tchèque). En outre, certains États membres (à savoir Chypre, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et le Royaume-Uni) n'ont procédé à aucune réinstallation et n'ont pas davantage pris de mesures pour procéder à des réinstallations au départ de la Turquie. Ces États membres devraient intensifier leurs efforts pour achever le processus de réinstallation le plus rapidement possible et contribuer ainsi à la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

Simultanément, au 10 avril 2017, 671 Syriens qui s'étaient vu offrir la possibilité de se réinstaller avaient changé d'avis et décidé de rester en Turquie. Cela représente environ 11 % des personnes qui ont été réinstallées et présélectionnées aux fins de la réinstallation. La décision de rester en Turquie a été communiquée après que la personne concernée a été informée par le HCR du pays choisi pour la réinstallation, et à différents stades du processus de vérification mené par un État membre (par exemple, entretien de vérification, orientation culturelle, préalable au départ). Parmi les raisons avancées figurent les motifs personnels, culturels et religieux, ainsi que des motifs liés aux espoirs de retourner en Syrie ou de demeurer en Turquie. En outre, l'absence ou l'insuffisance d'informations concernant l'État membre de réinstallation semblait être un élément de ce choix. Afin de remédier aux lacunes recensées, l'équipe de coordination de l'UE à Ankara prend actuellement des mesures pour s'assurer que les informations données aux candidats syriens en ce qui concerne les conditions d'accueil et les normes culturelles, sociales et juridiques dans les États membres de l'UE soient plus détaillées.

Recommandations:

- les États membres qui n'ont pas encore réinstallé de migrants dans le cadre des programmes en cours au niveau de l'UE (**Bulgarie, Chypre, Croatie, Grèce, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie**) et ceux qui n'ont rendu compte d'aucun progrès et qui sont encore loin d'atteindre leurs objectifs (**République tchèque, Danemark, Portugal**) devraient immédiatement intensifier leurs efforts pour répondre à leurs engagements en vertu des conclusions du 20 juillet 2015;
- **la Bulgarie, la Croatie et la République tchèque**, qui ont reçu des dossiers du HCR dans le cadre de la déclaration UE-Turquie dès l'été 2016, devraient intensifier leurs efforts pour achever le processus de réinstallation depuis la Turquie le plus vite possible;
- **la fourniture d'informations** aux candidats syriens dans le cadre de la déclaration UE-Turquie au sujet des pays de réinstallation devrait être améliorée afin de permettre aux candidats de prendre une décision éclairée et pour réduire les abandons à des stades avancés de la procédure de réinstallation.

4 Étapes ultérieures

Les chefs d'État ou de gouvernement européens ont reconnu à maintes reprises l'urgence de faire face à la situation migratoire de l'Europe et ont appelé à adopter de nouvelles mesures pour accélérer la mise en œuvre du programme de relocalisation, à titre d'expression essentielle de la solidarité et de partage équitable des responsabilités à l'égard de la Grèce et de l'Italie.

Les objectifs mensuels fixés, d'au moins 3000 relocalisations depuis la Grèce et d'au moins 1500 relocalisations depuis l'Italie, sont désormais tout à fait réalisables au vu des progrès accomplis. Les États membres devraient déployer les efforts supplémentaires requis et faire preuve de la souplesse nécessaire pour remplir cet objectif, conformément au présent rapport.

Sur cette base, **compte tenu des chiffres actuels concernant la Grèce et l'Italie, la relocalisation de toutes les personnes censées pouvoir y prétendre est possible et réalisable d'ici septembre 2017. La Commission invite dès lors instamment les États membres à donner suite aux recommandations énoncées dans la présente communication et à atteindre les objectifs fixés, afin d'assurer un taux accru de relocalisations d'une manière coordonnée avant le nouveau rapport en mai 2017.** La Commission se tient prête à apporter son aide à la coordination de ces efforts intensifiés.

Comme souligné dans le rapport précédent, si les États membres n'augmentent pas rapidement le nombre des relocalisations auxquelles ils procèdent, et si la pression exercée sur la Grèce et l'Italie ne s'atténue pas, la Commission n'hésitera pas à faire usage des pouvoirs que lui confèrent les traités.

En tout état de cause, au titre des décisions du Conseil, **les obligations juridiques des États membres ne prendront pas fin après le mois de septembre 2017.** Par conséquent, dans un délai raisonnable après cette date, la procédure de relocalisation définie dans lesdites décisions devra toujours être mise en œuvre par les États membres pour les candidats admissibles.

Parallèlement, les États membres devraient continuer de donner suite à leurs engagements en matière de réinstallation; en particulier, **ceux qui n'ont encore procédé à aucune réinstallation ainsi que ceux qui n'ont pas encore atteint l'objectif qui leur a été fixé au titre des conclusions du 20 juillet 2015 devraient intensifier leurs efforts.**