COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.9.2017
COM(2017) 470 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie

Introduction

Durant la période couverte par ce septième rapport[1], la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016[2] a continué de jouer un rôle essentiel en permettant à l'UE et à la Turquie de faire face au problème de la migration en Méditerranée orientale conjointement et de manière effective.

Bien que le nombre d'arrivées quotidiennes soit en légère hausse par rapport à ce qu'il était avant l'été, le nombre de franchissements irréguliers des frontières est demeuré faible (de l'ordre de 93 par jour en moyenne depuis le sixième rapport). Globalement, le nombre de morts en mer Égée a connu un net recul par rapport au passé. Les arrivées à travers la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie sont elles aussi restées à un bas niveau.

Les réinstallations ont progressé à un rythme constant, avec près de 9 000 Syriens déjà réinstallés dans l'UE depuis la Turquie. Tant les approbations de projets que les décaissements au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (ci-après la «facilité») ont également progressé. À ce jour, sur l'enveloppe de 3 000 000 000 EUR allouée pour la période 2016-2017, des contrats ont été signés concernant 48 projets, pour un montant total de 1 664 000 000 EUR (contre 1 572 000 000 EUR lors du précédent rapport) et les décaissements se sont élevés à 838 000 000 EUR (contre 811 000 000 EUR lors du précédent rapport).

Néanmoins, les lacunes détectées lors des précédents rapports demeurent. Le rythme des retours depuis les îles grecques vers la Turquie, en particulier, n'a pas augmenté. Le nombre de retours reste bien inférieur à celui des arrivées, ce qui accroît sans cesse la pression sur les installations des centres d'accueil et d'enregistrement situés sur les îles.

Lors de la réunion sur le dialogue politique à haut niveau UE-Turquie du 25 juillet 2017, les deux parties ont réaffirmé leur volonté de mettre en œuvre la déclaration UE-Turquie.

L'UE reste attachée à la mise en œuvre intégrale et non discriminatoire de la déclaration UE-Turquie dans tous ses aspects et à l'égard de tous les États membres, ainsi que l'a indiqué le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017[3].

1. Situation actuelle

Depuis le sixième rapport, le nombre total d'arrivées sur les îles grecques depuis la Turquie s'est élevé à 7 807 (entre le 9 juin et le 31 août 2017), soit 93 personnes par jour en moyenne. Bien que le nombre d'arrivées quotidiennes soit supérieur à son niveau d'avant l'été, il reste sensiblement inférieur à ce qu'il était le mois précédant la déclaration. Depuis l'activation de la déclaration UE-Turquie, 113 décès et disparitions ont été enregistrés en mer Égée[4]. 1 150 personnes sont décédées ou ont été portées disparues au cours de l'année qui a précédé la déclaration.

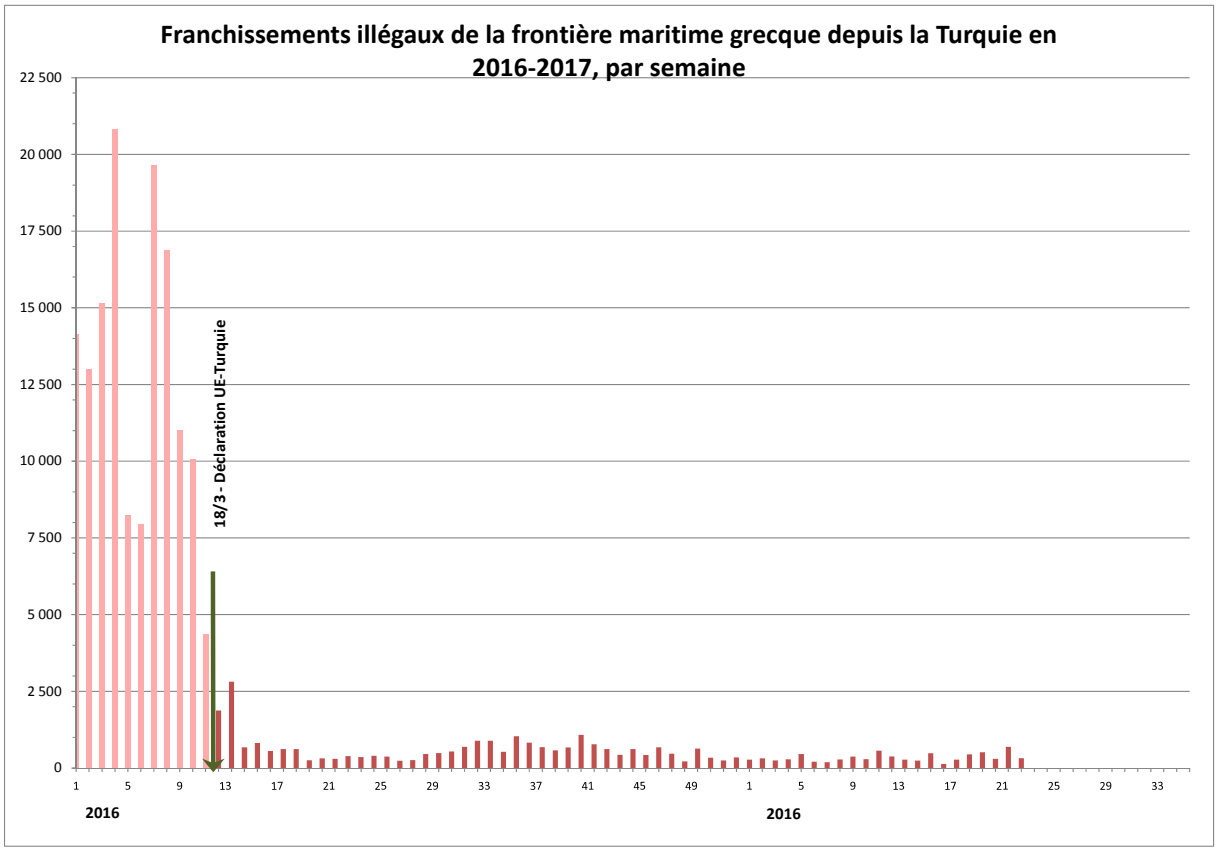
---

1 Qui fait suite aux COM(2016) 231 final du 20 avril 2016, COM(2016) 349 final du 15 juin 2016, COM(2016) 634 final du 28 septembre 2016, COM(2016) 792 final du 8 décembre 2016, COM(2017) 204 final du 2 mars 2017 et COM(2017) 323 final du 13 juin 2017 (le «sixième rapport»).

2 http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

3 http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/

4 Selon la base de données de l'Organisation internationale pour les migrations relative aux migrants disparus; période comprise entre avril 2016 et le 4 septembre 2017.



[Données couvrant la période allant jusqu'au 31 août 2017 - semaine 35]

L'hébergement de plus de trois millions de réfugiés en provenance de Syrie[5], d'Iraq et d'autres pays est resté une priorité pour les autorités turques, qui ont déployé d'énormes efforts pour leur offrir un accueil adéquat et des conditions de vie appropriées.

Renforcement de la coordination et de la coopération

Le coordinateur de l'UE continue à travailler en étroite coopération avec l'ensemble des partenaires concernés afin d'assurer le suivi quotidien de la déclaration et du plan d'action commun sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie[6]. Le plan d'action commun mise sur les efforts continus de la Grèce pour assurer sa mise en œuvre, avec l'appui opérationnel de l'ensemble des États membres. Depuis le précédent rapport, la Commission a aidé les autorités grecques à coordonner et à gérer les questions de sécurité sur les îles, à y améliorer les installations d'accueil et les conditions de vie, à accélérer les transferts des migrants orientés vers la procédure d'asile régulière, notamment les groupes vulnérables, vers des installations spécifiques en Grèce continentale, à mettre en place les procédures nécessaires permettant de réduire le retard accumulé dans le traitement des demandes d'asile en deuxième instance, à donner la priorité aux demandes des demandeurs d'asile présents sur les îles et à accroître les capacités de rétention préalable à l'éloignement sur les îles abritant les centres d'accueil et d'enregistrement, afin d'augmenter le rythme des retours. Une priorité particulière a continué d'être accordée aux mesures destinées à protéger efficacement les groupes vulnérables, en rappelant notamment la nécessité de nommer des agents de protection

[5] Selon les données officielles turques, au 27 juillet 2017, la Turquie avait accordé une protection temporaire à 3 106 932 Syriens.

[6] COM(2016) 792 final du 8 décembre 2016. Le plan d'action commun a été approuvé par le Conseil européen de décembre 2016: http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/

de l'enfance au sein des installations d'accueil, y compris dans tous les centres d'accueil et d'enregistrement recevant des enfants.

La bonne mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie nécessite de la part de l'ensemble des États membres des efforts continus afin de répondre d'urgence aux besoins recensés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Ces réponses doivent notamment passer par des détachements conformes aux spécifications fournies et pour des périodes suffisamment longues, en particulier pour ce qui est du détachement de spécialistes de l'asile sur les îles abritant les centres d'accueil et d'enregistrement, et notamment d'experts en détermination de la vulnérabilité.

Toutefois, les lacunes constatées dans les rapports précédents n'ont pas encore été entièrement comblées.

Au 4 septembre, le Bureau européen d'appui en matière d'asile avait déployé 98 interprètes en Grèce et 96 experts des États membres, tous dans les centres d'accueil et d'enregistrement, 84 d'entre eux étant chargés d'établir des dossiers. Cela signifie qu'il manque actuellement 54 experts. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a déployé 888 agents au titre de l'opération conjointe Poséidon, dont 35 chargés de soutenir les opérations de réadmission dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration. Il manque 11 experts pour septembre et 13 experts pour octobre pour le programme de réadmission au titre de la déclaration UE-Turquie.

La réserve d'agents invités détachés par les États membres et formés par Europol compte 278 personnes. Ces agents sont déployés sur la base d'une rotation trimestrielle dans les cinq centres grecs et dans quatre centres italiens d'accueil et d'enregistrement pour y effectuer des contrôles de sécurité secondaires. Dix agents invités sont actuellement déployés dans les centres d'accueil et d'enregistrement grecs et deux agents d'Europol sont basés au sein de la task force régionale européenne au Pirée, à des fins de coordination.

La task force régionale européenne est un important forum de coordination servant de passerelle entre les opérations maritimes et terrestres et garantissant le flux des informations entre parties prenantes nationales et agences de l'UE. Après avoir redoublé d'efforts depuis avril pour résoudre divers problèmes transversaux dans les centres d'accueil et d'enregistrement, elle a également commencé à inviter les autorités grecques à participer à ses réunions bimensuelles.

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a continué de coopérer avec l'OTAN ainsi qu'avec les garde-côtes grecs et turcs. Les garde-côtes turcs ont continué de patrouiller activement et d'empêcher les départs de Turquie.

Initiatives en matière d'information

S'inspirant des projets en cours à Chios et à Lesbos, des stands d'information nouvellement mis sur pied à Samos et à Kos ont commencé à renseigner les migrants et les demandeurs d'asile sur leurs droits, leurs obligations et les possibilités qui s'offrent à eux, y compris en matière d'asile ou de retour. La Commission a exhorté le service grec d'accueil et d'identification à créer ce genre de stands d'information dans tous les centres d'accueil et d'enregistrement, insistant sur leur nécessité.

Principaux défis et prochaines étapes

- Les États membres doivent de toute urgence mettre à disposition le personnel requis par le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.
- Il importe de continuer à exécuter les actions du plan d'action commun relatives à la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

2. Renvoi de la Grèce vers la Turquie de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière

La déclaration prévoit le renvoi de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile dont les demandes ont été déclarées irrecevables ou non fondées, ayant fait la traversée de la Turquie vers les îles grecques après le 20 mars 2016. Ces mesures sont exécutées en stricte conformité avec les exigences découlant du droit de l'Union et du droit international, ainsi que dans le plein respect du principe de non-refoulement[7].

État des lieux

Entre le dernier rapport et le 4 septembre 2017, 97 personnes arrivées en Grèce depuis la Turquie ont été renvoyées en application de la déclaration UE-Turquie, dont 11 Syriens. Parmi les autres nationalités, on recense des Algériens (30), des Pakistanais (27), des Bangladais (5), des Iraquiens (4), des Marocains (3), des Camerounais (2), des Haïtiens (2), des Iraniens (2), des Nigérians (2), des Sénégalais (2), des Libanais (1), des Afghans (1), des Égyptiens (1), des Congolais (1), des Gambiens (1), des Ivoiriens (1) et des Zimbabwéens (1). Le nombre total de migrants renvoyés en Turquie depuis la déclaration UE-Turquie s'élève à 1 896[8] personnes.

Le nombre de retours des îles grecques vers la Turquie reste bien inférieur à celui des arrivées, ce qui accroît sans cesse la pression sur les installations des centres d'accueil et d'enregistrement situés sur les îles. Cette situation est le résultat combiné du retard accumulé dans le traitement des demandes d'asile en deuxième instance sur les îles grecques et de l'insuffisance des capacités de traitement et de rétention préalables au retour, notamment à Chios et à Samos. Les capacités de rétention préalable à l'éloignement ont augmenté à Lesbos et à Kos. Le manque d'informations actualisées concernant l'attribution d'abris complique l'identification et l'arrestation de migrants dont les demandes d'asile ont fait l'objet de décisions négatives en deuxième instance. À cette fin, les migrants présents dans des hébergements officiels sur les îles doivent être enregistrés d'urgence, tandis que la présence des migrants et le statut de demande d'asile doivent faire l'objet d'un suivi régulier.

---

[7] Toute personne arrivée dans les îles grecques après le 20 mars 2016 a le droit de demander l'asile. Chaque demande est traitée individuellement, en fonction des circonstances propres au demandeur, conformément à la directive sur les procédures d'asile. Toute forme d'expulsion collective est dès lors bannie. Les demandeurs disposent du droit de faire appel et du droit à un recours juridictionnel effectif contre toute décision négative concernant leur demande d'asile. La Grèce et la Turquie ont toutes deux adopté des mesures juridiques appropriées en vue de garantir le plein respect du droit de l'Union et du droit international et les mettent en œuvre.

[8] Depuis le 20 mars 2016, 1 307 retours vers la Turquie ont été effectués en application de la déclaration UE-Turquie et 589 en vertu du protocole bilatéral Grèce-Turquie. Les personnes renvoyées avaient vu leur demande d'asile rejetée (parfois en deuxième instance), avaient retiré leur demande de protection internationale ou n'avaient tout simplement pas demandé l'asile.

Depuis le dernier rapport, 372 migrants sont retournés volontairement dans leur pays d'origine depuis les îles grecques (et 929 autres depuis la Grèce continentale), en bénéficiant d'un soutien financier et/ou en nature par l'intermédiaire du programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration. Cela porte à environ 10 029 personnes le nombre de migrants ayant bénéficié du programme depuis son lancement en 2016. La Grèce devrait prendre des mesures pour recourir et participer pleinement aux programmes communs en matière de retour financés par l'UE (en particulier au programme relatif à un réseau de réintégration européen) afin d'accroître ses capacités en collaborant étroitement et de façon proactive avec les grandes agences de mise en œuvre et en utilisant toute l'assistance disponible. L'Organisation internationale pour les migrations a continué d'assurer une présence permanente sur les cinq îles abritant les centres d'accueil et d'enregistrement, en faisant connaître le programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration et en fournissant des renseignements aux personnes.

À ce jour[9], 57 Non-syriens renvoyés ont introduit des demandes de protection internationale auprès des autorités turques: deux personnes ont obtenu le statut de réfugié, 39 demandes sont en instance et neuf personnes ont reçu une réponse négative[10]. 831 personnes ont été renvoyées dans leur pays d'origine. Jusqu'ici, la totalité des Syriens renvoyés ont fait l'objet d'un pré-enregistrement pour bénéficier d'une protection temporaire, à l'exception de 16 d'entre eux qui ont décidé de retourner volontairement en Syrie; 19 Syriens ont décidé de rester dans les installations d'hébergement fournies par les autorités turques et 177 autres ont choisi de vivre à l'extérieur.

Mesures juridiques

Pour ce qui est des îles grecques, le nombre total de recours contre les 5 225 décisions négatives[11] sur la recevabilité et sur le fond rendues à ce jour en première instance par le service d'asile s'élève à 4 160[12]. 2 398 décisions ont été rendues à ce jour en deuxième instance sur ces 4 160 recours (soit dans 58 % des cas). Sur les 556 décisions rendues à ce jour en deuxième instance à la suite d'un recours sur la recevabilité, 135 ont confirmé les décisions d'irrecevabilité rendues en première instance et 421 ont infirmé les décisions d'irrecevabilité prononcées en première instance[13]. En ce qui concerne les 1 590 décisions sur le fond, 1 560 décisions rendues en deuxième instance à la suite d'un recours ont confirmé les décisions négatives prononcées en première instance et 17[14] les ont infirmées. En outre, 13 affaires ont bénéficié d'une protection subsidiaire. Au cours de la période de référence, 252 recours ont été clôturés pour d'autres motifs qu'une décision sur le fond, à savoir un retrait implicite ou explicite non révoqué.

---

9 Selon les informations reçues des autorités turques.

10 En outre, sept demandes ont été classées dans la catégorie «Autres» (retraits, etc.).

11 Au 27 août 2017, 25 364 demandes d'asile au total avaient été soumises sur les îles grecques depuis la déclaration. Sur ces 25 364 demandes, le service d'asile grec a rendu 24 048 décisions dans le cadre des procédures engagées sur les îles depuis le 20 mars 2016, dont 17 992 sur la recevabilité et 7 372 sur le fond.

12 Au 27 août 2017.

13 Le chiffre total inclut les décisions en deuxième instance infirmant les décisions d'irrecevabilité prononcées en première instance et accordant le statut de réfugié.

14 Ce chiffre total n'inclut pas les décisions en deuxième instance accordant le statut de réfugié et celles infirmant les décisions d'irrecevabilité prononcées en première instance.

Le nombre [15] de comités d'appel et de rapporteurs[16] qui les aident à prendre leurs décisions en rassemblant les faits de l'espèce, les arguments du requérant et les informations relatives à son pays d'origine n'a pas changé depuis le dernier rapport. L'instance grecque de recours a continué d'améliorer le déroulement des opérations, par exemple en améliorant le classement des affaires en se fondant sur les listes d'hébergements fournies par le service grec d'enregistrement et d'identification dans les îles, ou en progressant dans la mise en place d'un outil informatique permanent de fixation du calendrier, susceptible également d'offrir la possibilité de spécialiser les comités par pays d'origine. En plus de permettre à l'autorité d'appel de rester correctement équipée, (en matériel et équipement de bureau), l'introduction de ces dispositions visait à améliorer le travail des comités d'appel et à réduire le temps que les requérants doivent passer sur les îles grecques dans l'attente d'une décision en deuxième instance, en accordant une protection internationale aux personnes qui en ont besoin et en dirigeant les migrants en situation irrégulière vers la procédure de retour.

Toutefois, malgré ces efforts, les comités d'appel ont continué à être lents à rendre leurs décisions (environ 30 par semaine en moyenne depuis le rapport précédent). À ce jour, ils ont rendu 1 699 décisions dans le contexte de la déclaration UE-Turquie – 132 sur la recevabilité et 1 567[17] sur le fond. Les autorités grecques sont conscientes de l'importance et de l'urgence qu'il y a à augmenter le rendement des comités d'appel et examinent actuellement d'éventuelles mesures supplémentaires.

Les décisions du Conseil d'État grec réuni en assemblée plénière relatives aux deux affaires entendues le 10 mars 2017 sur la question de savoir si la Turquie peut être considérée comme un pays tiers sûr pour le retour de deux demandeurs d'asile syriens qui avaient fait appel de la décision rendue en deuxième instance confirmant l'irrecevabilité de leurs dossiers déclarée en première instance sont toujours en instance, et aucune date n'a été fixée à ce jour pour leur mise en œuvre.

Mesures opérationnelles

Selon les autorités grecques, 13 372[18] migrants seraient actuellement présents sur les îles. Les capacités d'accueil officielles mises à disposition sur les îles abritant les centres d'accueil et d'enregistrement par les autorités grecques s'élevaient à 5 576 places dans les centres d'accueil et d'enregistrement gérés par le service grec d'accueil et d'identification et à 228 places pour mineurs non accompagnés dans des hébergements gérés par le Centre national de solidarité sociale, ainsi qu'à 1 031 places supplémentaires disponibles au titre du programme de subvention des loyers financé par l'UE mis en place par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés[19].

---

[15] Douze comités d'appel statuent actuellement sur les recours formés contre les décisions rendues en première instance par le service d'asile grec. En outre, un comité d'appel se substitue aux autres s'ils ne peuvent être opérationnels (parce que, pour une raison quelconque, la majorité des membres n'est pas réunie).

[16] Dix rapporteurs employés par l'instance de recours et douze rapporteurs détachés auprès de l'instance de recours par le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

[17] Confirmant les décisions négatives prononcées en première instance pour 1 538 affaires et les infirmant dans 17 affaires, tout en accordant une protection subsidiaire dans 12 affaires.

[18] Au 3 septembre 2017. Étant donné que certains rapports remettent ces chiffres en cause, la Commission invite les autorités grecques à clarifier le nombre de migrants présents sur les îles et dans les centres d'accueil et d'enregistrement. Une telle clarification faciliterait la planification et la mise en œuvre.

[19] Données communiquées par le Centre national grec de coordination chargé des frontières, de la migration et de l'asile, qui a succédé à la police grecque pour la fourniture d'informations concernant l'accueil sur les îles. Les rapports du Centre national de coordination chargé des frontières, de la migration et de l'asile ne tiennent pas compte des capacités des camps gérés par les municipalités, qui figuraient auparavant dans les rapports

Les autorités grecques, avec l'appui également de la Commission, ont continué à s'efforcer d'améliorer les conditions dans les centres d'accueil et d'enregistrement et sur les îles, en modernisant les installations et en rendant les procédures plus efficientes.

Le service grec d'accueil et d'identification a commencé à déployer des efforts en vue d'établir des listes régulières d'attribution d'abris pour chaque île abritant des centres d'accueil et d'enregistrement. Un processus consistant à partager ces listes entre le service grec d'accueil et d'identification, le service d'asile grec et les comités d'appel a été mis en place avec l'aide de la Commission, ce qui contribue à réduire le retard accumulé dans le traitement des demandes d'asile en première et deuxième instances. Il appartient à présent au service grec d'accueil et d'identification de veiller à la mise à jour régulière des listes d'attribution des abris, y compris celles concernant les camps gérés par les autorités municipales et celles du programme de subvention des loyers du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et de continuer à partager régulièrement ces listes avec les autorités concernées.

Afin d'augmenter le nombre des retours, la construction du centre de rétention préalable à l'éloignement de Kos s'est achevée en août, faisant passer à 500 places sa capacité totale. Les travaux sur la zone de rétention préalable à l'éloignement située dans le centre d'accueil et d'enregistrement de Lesbos sont désormais achevés et le centre de rétention préalable à l'éloignement a atteint à présent sa capacité totale de 210 places. À Samos, une décision ministérielle conjointe relative à la passation d'un contrat pour la construction d'un centre de rétention préalable à l'éloignement dans le centre d'accueil et d'enregistrement a été signée, mais les travaux n'ont pas commencé, la zone lui étant consacrée servant à accueillir des migrants qui ont besoin d'être transférés d'urgence vers un autre emplacement. À Chios, aucun progrès n'a été réalisé pour ce qui est de la construction d'un centre de rétention préalable à l'éloignement, du fait en particulier d'une forte résistance locale.

Des plans d'évacuation pour l'ensemble des centres d'accueil et d'enregistrement ont été mis au point par la police grecque et communiqués aux coordinateurs desdits centres. Des exercices de sécurité ont été organisés dans tous les centres d'accueil et d'enregistrement et des exercices d'évacuation, effectués à Chios, Kos, Leros, Samos et Lesbos, ont été couronnés de succès.

Malgré les mesures prises, celles-ci ne suffisent pas à régler la situation sur les îles et les autorités grecques sont dès lors invitées à prendre les mesures nécessaires qui avaient déjà été énumérées dans le rapport précédent. Il conviendrait notamment de réduire le délai maximum entre la présentation et l'introduction d'une demande, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive relative aux procédures d'asile, qui prévoit que les autorités grecques doivent veiller à ce que les personnes présentant une demande d'asile aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais.

Soutien financier de l'Union à la Grèce

Des progrès ont encore été réalisés sur la voie d'une approche plus durable de la couverture des besoins des migrants grâce au passage progressif de l'instrument d'aide d'urgence au sein de l'UE et de l'aide d'urgence au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds

---

de la police grecque, mais ils contiennent des informations sur le nombre de places offertes aux mineurs non accompagnés dans les hébergements gérés par le Centre national de solidarité sociale.

pour la sécurité intérieure au financement assuré par les programmes nationaux grecs pluriannuels au titre des deux derniers fonds. Conformément à la programmation financière 2017 relative aux installations d'accueil en Grèce, les autorités grecques ont pris les mesures nécessaires pour garantir le financement, par l'intermédiaire des programmes nationaux, de la prestation de services d'accueil sur les îles et de la gestion des hébergements destinés aux mineurs non accompagnés.

Le 16 août 2017, le programme national en faveur de la Grèce au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» a été révisé de manière à renforcer les priorités politiques en matière de retour et d'intégration à l'aide de fonds supplémentaires (28 000 000 EUR). Cela porte à 537 000 000 EUR le montant total alloué aux programmes nationaux de la Grèce au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020. En outre, une aide d'urgence substantielle du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure, d'un montant d'environ 371 200 000 EUR, a été apportée depuis 2015 pour aider la Grèce à renforcer ses installations d'accueil et ses capacités de gestion des migrations, des procédures d'asile et des frontières. Cette aide comprend notamment deux subventions récentes octroyées les 6 et 31 juillet 2017 au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés pour venir à l'appui du gouvernement grec, l'accent étant mis sur les îles orientales de la mer Égée, afin de permettre la prestation ininterrompue de services lors du transfert des activités de l'aide d'urgence vers les programmes nationaux en faveur de la Grèce au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure.

Au 4 septembre 2017, des contrats d'un montant de 410 600 000 EUR ont été passés au titre de l'instrument d'aide d'urgence au sein de l'UE avec 15 partenaires humanitaires. Conformément à la programmation financière 2017 relative aux installations d'accueil en Grèce, les priorités de l'instrument d'aide d'urgence au sein de l'UE passent désormais progressivement des camps aux logements loués (pour un total pouvant aller jusqu'à 30 000 personnes) et à l'extension du programme d'assistance en espèces à finalités multiples de manière à couvrir aussi les produits alimentaires, lorsque les conditions le permettent. C'est pour répondre à ces deux priorités que le programme d'aide d'urgence à l'intégration et à l'hébergement a été lancé en juillet 2017. Il se compose de deux contrats (d'une valeur respective de 93 500 000 EUR et 57 700 000 EUR) passés avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui met déjà en œuvre les actions avec des partenaires, en collaboration avec les autorités locales pour ce qui est des logements loués. Une enveloppe de 34 900 000 EUR reste disponible jusqu'à la fin de l'année pour des besoins supplémentaires. Dans ce cadre, les négociations avec les partenaires humanitaires pour de nouveaux projets et l'octroi d'allocations supplémentaires en plus de celles en cours sont en voie d'être finalisés.

Principaux défis et prochaines étapes

- Accélérer d'urgence le traitement des demandes d'asile et augmenter de manière significative le nombre de décisions rendues par comité d'appel, donner la priorité aux recours introduits sur les îles et intensifier le rythme des retours en Turquie en application de la déclaration UE-Turquie.
- Doter toutes les îles des capacités d'accueil et de rétention préalable à l'éloignement nécessaires.
- Garantir de toute urgence une utilisation efficiente, efficace et en temps utile des fonds de l'UE disponibles au titre des programmes nationaux grecs.

3. Programme «1 pour 1» – Réinstallation de la Turquie vers l'UE

État des lieux

Au 4 septembre, le nombre total de Syriens réinstallés dans l'UE à partir de la Turquie au titre du programme «1 pour 1» s'élevait à 8 834. Au cours de la période de référence, 2 580 Syriens ont été réinstallés dans 15 États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Suède[20]). Le nombre total de personnes dont le dossier a été approuvé et qui attendent une réinstallation s'établit désormais à 1 831. Après une légère baisse du nombre de transferts mensuels liés aux réinstallations depuis le pic observé en mai 2017, il convient d'intensifier encore le rythme soutenu des réinstallations par rapport aux niveaux actuels afin de faire la preuve qu'un autre itinéraire légal vers l'UE peut être emprunté par les réfugiés syriens présents en Turquie. Il importe de maintenir ce rythme constant de réinstallations afin de donner suite aux 25 000 promesses pour 2017 notifiées précédemment.

Les États membres continuent de bien progresser dans la préparation de nouvelles opérations de réinstallation, notamment en menant des missions en Turquie pour interroger les candidats à la réinstallation. En 2017, les autorités turques ont remis au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés de nouvelles listes concernant près de 23 500 personnes.

Treize États membres n'ont encore procédé à aucune réinstallation depuis la Turquie[21]. Toutefois, Malte a mené une mission de sélection en Turquie en juillet, Chypre devrait mettre en œuvre une opération de réinstallation dans les semaines à venir et la Croatie a porté de 30 à 150 le nombre de personnes qu'elle a promis de réinstaller sur son territoire, tout en ayant fait part de son intention de mener une mission de vérification début octobre. La Slovénie a approché le HCR, lui proposant de réinstaller 60 personnes au titre de la déclaration UE-Turquie.

Mesures opérationnelles

Élaboré par la délégation de l'UE en coopération avec les États membres et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en vue de fournir aux candidats syriens à la réinstallation des informations complètes sur les États membres de destination, le questionnaire devrait être utilisé prochainement au cours des entretiens avec les candidats syriens, de manière à réduire le nombre d'abandons.

Principaux défis et prochaines étapes

- Garantir un rythme des réinstallations adéquat.

4. Prévention de l'émergence de nouveaux itinéraires maritimes ou terrestres de migration irrégulière

Rien n'indique que les efforts visant à contrôler les flux migratoires sur la route de la Méditerranée orientale ont permis de détourner massivement ceux-ci de la Turquie. Toutefois, depuis le sixième rapport, malgré la poursuite des opérations turques «Aegean Hope» et «Safe

[20] De plus, depuis le 4 avril 2016, la Norvège a réinstallé 629 Syriens venus de Turquie.

[21] La Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et le Royaume-Uni.

Med»[22], entre le 9 juin et le 3 septembre, 23 bateaux, transportant au total 1 363 migrants, sont arrivés en Italie en provenance de Turquie, tandis que deux bateaux sont arrivés à Chypre, avec à leur bord 228 migrants, tous Syriens.

Le nombre de franchissements irréguliers des frontières terrestres de la Turquie avec la Bulgarie et la Grèce détectés semble être resté faible dans l'ensemble au cours des six derniers mois: on a enregistré chaque jour en moyenne environ douze franchissements illégaux de la frontière entre la Turquie et la Grèce et deux entre la Turquie et la Bulgarie. Toutefois, lors du dernier trimestre, une hausse des détections a été enregistrée le long de la frontière avec la Grèce, qui a fait passer à 18 la moyenne quotidienne pour cette période et nécessite un suivi minutieux et permanent. 87 agents sont actuellement déployés à la frontière terrestre entre la Bulgarie et la Turquie et 20 autres agents à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

5. Programme d'admission humanitaire volontaire

Des progrès sont enregistrés dans les négociations, menées avec les États participants et la Turquie, sur les instructions permanentes pour le programme d'admission humanitaire volontaire, l'objectif étant de parvenir à un accord dès que possible. Un accord rapide sur les instructions permanentes et une décision relative à leur activation renforceraient la mise en œuvre de la déclaration, fournissant aux Syriens une alternative sûre et légale à la migration irrégulière vers l'Union.

6. Libéralisation du régime des visas

En ce qui concerne la mise en œuvre de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, sept critères de référence doivent encore être remplis, ainsi que souligné dans les rapports précédents:

- délivrer des *documents de voyage biométriques* entièrement compatibles avec les normes de l'Union;
- adopter les mesures de prévention de la *corruption* prévues par la feuille de route;
- conclure un *accord de coopération opérationnelle avec Europol*;
- réviser la législation et les pratiques en matière de *terrorisme* conformément aux normes européennes;
- mettre la législation relative à la *protection des données* à caractère personnel en conformité avec les normes de l'Union;
- proposer à tous les États membres de l'Union une *coopération judiciaire effective en matière pénale*;
- mettre en œuvre l'intégralité des dispositions de l'*accord de réadmission UE-Turquie*, y compris la disposition relative aux ressortissants de pays tiers, entrée en vigueur le 1er octobre 2017.

La Commission continue d'encourager les efforts déployés par la Turquie pour remplir dans les plus brefs délais l'ensemble des critères de référence de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas non encore remplis. La Commission et la Turquie ont

[22] 2 500 membres du personnel, 65 navires des garde-côtes, deux bateaux de sauvetage, dix hélicoptères et trois aéronefs à voilure fixe sont déployés dans le cadre de ces opérations. D'après les informations communiquées par les autorités turques, à ce jour, en 2017, 9 531 migrants en situation irrégulière ont été appréhendés dans le cadre de l'opération «Aegean Hope» et 1 406 autres dans celui de l'opération «Safe Med».

engagé un dialogue pour trouver des solutions, notamment en ce qui concerne les changements d'ordre législatif et procédural nécessaires pour satisfaire à l'ensemble des critères en suspens.

7. Facilité en faveur des réfugiés en Turquie

Depuis le sixième rapport, la Commission a intensifié ses efforts pour répondre aux besoins les plus essentiels des réfugiés et des communautés d'accueil en Turquie. Sur les 2 900 000 000 EUR alloués, des contrats ont été signés pour 48 projets pour un montant de 1 664 000 000 EUR (contre 1 572 000 000 EUR lors du rapport précédent). Le montant total décaissé a atteint les 838 000 000 EUR (contre 811 000 000 EUR), répartis entre aide humanitaire et aide non humanitaire[23].

Lors de sa dernière réunion, qui s'est tenue le 28 juin 2017, le comité de pilotage a reconnu que le financement coordonné par la facilité continuait d'avoir une incidence directe importante sur le terrain. Les premières conclusions concernant le suivi opéré au titre du cadre de résultats de la facilité ont été présentées au comité de pilotage[24]. La Commission, en étroite concertation avec les autorités turques et d'autres partenaires, s'attache à faire en sorte que près de 1 400 000 000°EUR alloués auront fait l'objet de contrats d'ici la fin de 2017 et continuent à être mis en œuvre et décaissés rapidement. La facilité en faveur des réfugiés en Turquie prend tout particulièrement en compte la situation des droits de l'homme chez les réfugiés de manière générale et soutient notamment les femmes, les enfants et les handicapés.

La Commission a continué d'investir afin de rendre plus visible, à tous les niveaux, le soutien apporté par la facilité aux réfugiés et aux communautés d'accueil, pour maintenir les niveaux de sensibilisation et d'acceptation. La contribution de la Turquie à cet effort, y compris au moyen d'initiatives conjointes, sera importante.

Aide humanitaire

La mise en œuvre de la stratégie humanitaire au titre de la facilité progresse à un bon rythme[25]. 593 000 000 EUR ont donné lieu à des contrats au titre de 35 projets humanitaires avec 19 partenaires, couvrant les besoins fondamentaux en matière de protection, d'éducation, de santé, de nourriture et de logement. Sur les 593 000 000 EUR ayant fait l'objet de contrats, 463 000 000 EUR ont été décaissés à ce jour.

---

[23] Les fonds ne seront entièrement décaissés, par tranches, qu'à l'achèvement des projets, conformément aux principes de bonne gestion financière. Dans le cadre des activités visant à mieux faire connaître la facilité, une carte interactive permet de visualiser directement la localisation ainsi que les résultats escomptés des différents projets: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/migration/index_en.htm.

[24] Ainsi, au 30 avril 2017 (date butoir du premier cycle de rapport trimestriel prévu par le cadre de résultats), 19 897 réfugiés syriens avaient bénéficié de services de transports pour se rendre à l'école et 580 156 consultations de soins de santé primaires avaient eu lieu. Une deuxième demande trimestrielle de suivi des données a également été lancée.

[25] L'aide humanitaire fournie au titre de la facilité continue d'être mise en œuvre conformément à la législation de l'Union applicable en la matière et aux principes énoncés dans le consensus européen sur l'aide humanitaire.

Le nombre de réfugiés vulnérables bénéficiant du filet de sécurité sociale d'urgence a rapidement augmenté, passant à 860 000 personnes[26]. La Commission entend venir en aide à 1 300 000 réfugiés au moyen du filet de sécurité sociale d'urgence d'ici fin 2017. Si l'accès des réfugiés au filet de sécurité sociale d'urgence reste essentiellement entravé par des problèmes d'enregistrement, l'UE et la Turquie s'emploient actuellement à trouver des solutions pour faire en sorte que tous les réfugiés en situation de vulnérabilité puissent en bénéficier.

Le deuxième paiement bimensuel aux familles de réfugiés a été effectué en juillet dans le cadre des transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation. Plus de 72 000 personnes bénéficient à présent de ce paiement et la Commission escompte que 230 000 enfants bénéficieront directement la première année de son programme d'éducation en situation d'urgence, le plus important jamais mis en œuvre par la Commission à ce jour.

D'autres projets humanitaires sont en cours avec les Nations unies et d'autres partenaires dans les domaines des soins de santé primaires, notamment de la rééducation physique et des soins de santé mentale, de l'apprentissage informel et de la protection. Les actions de protection visent notamment à aider les réfugiés à s'enregistrer et à les aiguiller vers les services adéquats fournis par le gouvernement et les organisations non gouvernementales turques.

La Commission œuvre avec ses partenaires à la finalisation de contrats au titre du plan de mise en œuvre humanitaire 2017 pour la Turquie, en concertation avec les ministères turcs. Une enveloppe de 714 000 000 EUR au titre du volet humanitaire de la facilité est consacrée à la poursuite de l'aide à certains des réfugiés les plus vulnérables en Turquie et à leur mise en rapport avec les services du gouvernement, le filet de sécurité sociale d'urgence demeurant le premier véhicule de mise en œuvre.[27] Les premiers contrats devraient être signés prochainement, courant septembre 2017.

Aide non humanitaire

Au titre du volet non humanitaire de la facilité, 1 071 000 000 EUR ont à ce jour fait l'objet de contrats et les décaissements en faveur des partenaires de mise en œuvre ont atteint les 375 000 000 EUR.

Le 15 juin 2017, un projet de 50 000 000 EUR a été signé avec la Banque mondiale pour renforcer l'accès des réfugiés et des communautés d'accueil à l'emploi de courte et longue durée, grâce notamment au financement de programmes «argent contre travail» et de formations professionnelles et linguistiques pour 15 000 personnes dans dix provinces. Le 1er septembre 2017, une extension de projet, d'un montant de 45 000 000 EUR, a été signée avec la Kfw pour fournir plus de 40 écoles préfabriquées, qui seront ouvertes à la prochaine rentrée scolaire, en plus de la construction d'écoles en dur, qui a déjà fait l'objet de contrats.

Quatre documents d'action [à savoir, des propositions de financement au titre du fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (le «fonds fiduciaire régional de l'UE»)], d'une valeur de 131 500 000 EUR, ont été adoptés à l'issue de la réunion

[26] Après l'introduction, en juin, d'une nouvelle valeur de transfert et de critères d'admissibilité plus larges, les familles bénéficiaires reçoivent désormais 120 lires turques par personne et par mois, ainsi que des recharges trimestrielles supplémentaires.

[27] La stratégie repose sur trois piliers: subsistance et besoins fondamentaux, services sanitaires et aide à l'éducation. Ces piliers sont soutenus par des activités de protection transversales.

du comité de gestion du fonds fiduciaire régional de l'UE, le 13 juin 2017. Trois propositions visent à améliorer l'accès des réfugiés syriens aux services de soins de santé et à renforcer la résilience des réfugiés syriens et des communautés d'accueil, ainsi qu'à améliorer l'acquisition de compétences essentielles par les réfugiés non syriens. Une quatrième proposition met tout spécialement l'accent sur l'émancipation des femmes et des filles et illustre toute l'importance accordée par la facilité à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme en général.

Le 20 juillet 2017, deux mesures spéciales ont été adaptées de manière à mieux couvrir les besoins des réfugiés en Turquie. La mesure spéciale de 1 415 000 000 EUR de juillet 2016 a été modifiée, sa valeur ayant été augmentée de 10 000 000 EUR et ses objectifs ajustés pour faciliter la conclusion de contrats pour les projets restants avec les institutions financières internationales. L'adaptation permet de financer un nouvel hôpital à Hatay, à mettre en œuvre par l'Agence française de développement, ainsi que les écoles préfabriquées susmentionnées. Une autre modification apportée à la mesure spéciale de 60 000 000 EUR d'avril 2016 avec la direction générale turque chargée de la gestion des migrations a élargi le champ du soutien apporté aux autorités turques en vue de renforcer leur capacité à gérer, recevoir et héberger les migrants renvoyés en Turquie depuis des États membres de l'UE.

Depuis le dernier rapport, l'UE a pris plusieurs mesures visant à aider les infrastructures et services locaux à faire face à la pression qu'ils subissent. Ainsi, depuis son ouverture officielle en mai, le premier centre de santé pour migrants de Kilis affiche déjà de beaux résultats: quelque 15 000 patients syriens y ont été examinés, au nombre desquels plus de 600 femmes enceintes[28]. Un nouveau centre de santé pour migrants devrait être inauguré à Ankara en septembre 2017. Des projets supplémentaires en matière de santé et d'infrastructures municipales, principalement axés sur l'eau et les installations sanitaires, sont en cours de préparation et ciblent les provinces les plus touchées par la crise.

Principaux défis et prochaines étapes

- Négocier dans les plus brefs délais les contrats relatifs à toutes les actions restantes au titre des mesures spéciales et du plan de mise en œuvre humanitaire 2017 et garantir leur mise en œuvre effective, conformément aux principes de bonne gestion financière.

8. Modernisation de l'union douanière

Lors de la réunion sur le dialogue politique à haut niveau UE-Turquie du 25 juillet 2017, les deux parties se sont entendues sur le fait que la modernisation de l'union douanière restait une priorité essentielle des relations UE-Turquie. Partant, la Commission invite le Conseil à parachever ses travaux sur la proposition de la Commission autorisant l'ouverture de négociations avec la Turquie concernant un cadre commercial bilatéral modernisé[29]. Cela permettra d'entamer les négociations sur un accord important qui, appliqué à l'ensemble des États membres, devrait libérer un vaste potentiel inexploité dans le cadre des relations économiques et commerciales entre l'UE et la Turquie.

9. Processus d'adhésion

[28] De mai à juillet 2017.

[29] La Commission a adopté sa proposition relative aux directives de négociation en décembre 2016.

Dans le cadre des négociations d'adhésion, 16 chapitres ont été ouverts jusqu'à présent et l'un d'entre eux a été provisoirement clôturé. Aucune réunion n'a été organisée au cours de la période de référence.

L'UE attend de la Turquie qu'elle respecte les normes les plus élevées en matière de démocratie, d'état de droit et de respect des libertés fondamentales, dont la liberté d'expression.

10. Situation humanitaire en Syrie

La situation humanitaire en Syrie reste très préoccupante: 6 300 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays, à plusieurs reprises pour bon nombre d'entre elles, et 13 500 000 autres ont besoin d'une aide d'urgence. L'appel de fonds lancé par les Nations unies pour le territoire syrien en 2017 s'élève à 3 300 000 000 EUR; 35 % de cette somme a été collectée à ce jour.

Si la violence semble avoir diminué dans certaines régions depuis la création de zones dites «de désescalade» en Syrie, la situation humanitaire et en matière de protection demeure extrêmement délicate pour les civils en de nombreux endroits du pays. Au nord-ouest de la Syrie, des opérations militaires et des combats entre différentes factions armées ont eu lieu en juillet, causant la mort de civils, tandis que certaines actions humanitaires ont dû être momentanément suspendues et qu'un point de passage frontalier avec la Turquie d'une importance cruciale a été temporairement fermé. Des déplacements de grande ampleur continuent d'être observés à Raqqa[30], de même que d'importants besoins sanitaires et un accès insuffisant à l'eau potable et aux produits alimentaires et non alimentaires. La situation humanitaire dans les régions contrôlées par des groupes armés non gouvernementaux reste extrêmement préoccupante, compte tenu du niveau élevé des besoins. Il semble qu'elle se détériore également au sud-est de la Syrie, vers où convergent des personnes déplacées toujours plus nombreuses.

L'accès aux quelque 4 500 000 personnes se trouvant dans des zones difficilement accessibles, et notamment aux 540 000 personnes se trouvant dans des villes assiégées, demeure un défi majeur, même si des convois humanitaires des Nations unies ont pu atteindre, en juillet, certaines zones difficiles d'accès et la ville assiégée de Nashabiyeh. À ce jour, en 2017, l'aide des Nations unies n'est parvenue à atteindre que 13 % des personnes dans le besoin se trouvant dans des zones difficilement accessibles et 39 % de celles se trouvant dans des villes assiégées. Les acteurs humanitaires ont fait état d'un certain nombre d'obstacles[31] à l'acheminement de l'aide humanitaire.

L'apport d'une aide transfrontalière continue de gagner en importance. La majeure partie de l'aide transfrontalière est acheminée à partir de la Turquie et de la Jordanie, qui continuent à faciliter l'accès par toutes les voies possibles. L'UE soutient des opérations transfrontalières destinées à sauver des vies dans le nord de la Syrie à partir de la Turquie, dans le cadre d'actions menées par des organisations humanitaires partenaires en vue de fournir de la

[30] Ce sont plus de 30 000 personnes qui ont été déplacées depuis le 1er juillet et plus de 200 000 depuis le 1er avril (selon le coordonnateur adjoint des secours d'urgence auprès du Conseil de sécurité des Nations unies (https://www.un.org/press/en/2017/sc12932.doc.htm).

[31] Notamment l'absence d'agréments administratifs et de lettres d'invitation, l'insécurité et les combats, ainsi que les restrictions arbitraires décrétées par les groupes armés, les groupes terroristes identifiés comme tels sur les listes du Conseil de sécurité des Nations unies et les autorités locales autodésignées.

nourriture, de l'eau, des abris, des soins de santé et une protection aux populations qui en ont le plus besoin. Le réenregistrement et l'environnement réglementaire des organisations non gouvernementales internationales en Turquie semblent avoir eu des conséquences sur leur capacité à entreprendre des opérations d'aide en Syrie.

Compte tenu de la persistance de la violence et de l'ampleur considérable des besoins humanitaires, l'UE continue de demander instamment à toutes les parties de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire et de faire de la protection des civils la priorité absolue, à partir de tout point d'entrée possible, y compris à partir de la Turquie et de la Jordanie. Cela vaut également pour la création de zones dites «de désescalade» en Syrie. L'UE accueille favorablement tous les efforts consentis à cet égard, sous réserve que le droit international humanitaire soit respecté.

11. Conclusion

La déclaration UE-Turquie a continué de produire des résultats concrets en réduisant le nombre de traversées clandestines et dangereuses et de morts en mer Égée, mais aussi en apportant une aide pratique aux réfugiés syriens et aux communautés d'accueil en Turquie au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et en réinstallant des Syriens en Europe depuis la Turquie, et ce en toute sécurité.

Toutefois, les facteurs incitatifs de la migration irrégulière vers l'Europe demeurent et la déclaration UE-Turquie joue à ce titre un rôle essentiel en permettant à l'UE et à la Turquie de faire face au problème de la migration en Méditerranée orientale conjointement et de manière effective.

Pour garantir la mise en œuvre complète et soutenue de la déclaration UE-Turquie, il convient que toutes les parties poursuivent leur effort et continuent de faire preuve de volonté politique.

Le rythme de la passation des contrats et de la mise en œuvre des projets au titre de la facilité devrait être accéléré sans relâche pour permettre l'apport plus rapide d'un soutien concret aux réfugiés syriens et à leurs communautés d'accueil en Turquie.

Il importe que les États membres maintiennent le rythme actuel en ce qui concerne la réinstallation de réfugiés syriens en Europe depuis la Turquie, et tiennent leurs engagements à cet égard. En cela, l'adoption rapide et l'activation du programme d'admission humanitaire volontaire ne pourront que faciliter les choses.

Pour améliorer la situation sur les îles grecques, il est urgent que les autorités grecques, les agences de l'UE et les États membres redoublent d'efforts afin de renforcer les capacités de l'administration grecque en matière de gestion des migrations et de l'asile et d'accroître le nombre de retours vers la Turquie de personnes qui n'ont pas le droit de rester en Grèce, dans le plein respect de la réglementation européenne et internationale.

La Commission poursuivra le travail entamé et continuera de présenter régulièrement ses rapports sur les progrès réalisés.