

Rapport spécial

Réponse de l'UE à la crise des réfugiés: l'approche dite «des points d'accès»

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'action extérieure, à la sécurité et à la justice. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Hans Gustaf Wessberg et de M. Istvan Szabolcs Fazakas, Membres de la Cour, assistés de: M. Peter Eklund, chef du cabinet suédois; M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché du cabinet suédois; M. Márton Baranyi, attaché du cabinet hongrois; M^{me} Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principal; M. Ruurd de Jong, chef de mission; M. Wayne Codd, M. Jiri Lang, M. Karel Meixner et M. Cyril Messein, auditeurs.



De gauche à droite: Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd et Karel Meixner.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Synthèse	I - VIII
Introduction	1 - 30
Contexte	1 - 3
Cadre politique	4 - 22
Régime d'asile européen commun	4 - 8
Agenda européen en matière de migration	9 - 10
L'approche des points d'accès	11 - 13
Procédures de suivi	14 - 17
Mesures politiques connexes	18 - 22
Cadre de financement	23 - 30
Étendue et approche de l'audit	31 - 33
Observations	34 - 83
Mise en place des points d'accès	34 - 66
La mise en place des points d'accès a été plus lente que prévu et la capacité d'accueil actuelle est encore insuffisante	35 - 47
Les agences de l'UE ont apporté un appui considérable, mais qui n'est dans une large mesure possible que si les États membres fournissent des ressources suffisantes	48 - 55
La Commission a joué un rôle actif en matière de coordination	56 - 64
Le suivi est régulier, mais l'évaluation de la performance au niveau des points d'accès peut être améliorée	65 - 66
Efficacité de l'approche des points d'accès	67 - 83
L'approche des points d'accès a permis d'améliorer le taux d'enregistrement et de relevé des empreintes digitales des migrants	68 - 74

Les goulets d'étranglement au niveau des procédures de suivi affectent le fonctionnement des points d'accès	75 - 83
Conclusions et recommandations	84 - 89
Annexe I – Chronologie des réponses de l'UE à la crise migratoire	
Annexe II – L'approche dite «des points d'accès»	
Réponses de la Commission	

SIGLES ET ACRONYMES

EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile (<i>European Asylum Support Office</i>)
Europol	Office européen de police
EURTF	<i>Task force</i> régionale de l'Union européenne (<i>European Union Regional Task Force</i>)
FAMI	Fonds «Asile, migration et intégration»
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (à compter d'octobre 2016: Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes)
FSI	Fonds pour la sécurité intérieure
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
RAEC	Régime d'asile européen commun
RIS	Service d'accueil et d'identification (<i>Reception and Identification Service</i>)
SARS	Service d'appui à la réforme structurelle
SOP	Procédures opérationnelles standard (<i>Standard Operating Procedures</i>)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

SYNTHÈSE

I. Le nombre total de migrants arrivant en Europe a soudainement augmenté, d'abord en 2014, puis davantage encore en 2015, lorsque plus d'un million de personnes ont effectué la périlleuse traversée de la Méditerranée pour la rejoindre et se sont retrouvés sur son territoire en situation irrégulière.

II. Dans le présent rapport, nous examinons l'approche dite «des points d'accès» (*hotspot approach*), un volet essentiel de la gestion de la chaîne migratoire inclus dans l'agenda européen en matière de migration présenté en mai 2015.

III. Les États membres de l'UE sont responsables au premier chef de tous les aspects du contrôle des frontières et du traitement des demandes d'asile. La Commission a donc élaboré cette nouvelle approche «des points d'accès» pour aider la Grèce et l'Italie, c'est-à-dire les États membres situés en première ligne, à faire face à l'augmentation spectaculaire et soudaine du nombre de migrants en situation irrégulière arrivés à leurs frontières extérieures en 2015/2016. Cette approche vise à fournir un soutien opérationnel aux États membres, afin de permettre que les migrants nouvellement arrivés soient identifiés et enregistrés, que leurs empreintes digitales soient relevées et qu'ils soient ensuite orientés vers les procédures de suivi pertinentes. D'une manière générale, nous avons constaté que l'approche des points d'accès a contribué à améliorer la gestion des flux migratoires dans les deux États membres en première ligne, dans des conditions très difficiles et en perpétuelle évolution, car elle a permis d'augmenter leur capacité d'accueil, de perfectionner les procédures d'enregistrement et de renforcer la coordination de l'aide.

IV. Dans les deux pays, l'emplacement des points d'accès a à juste titre été choisi compte tenu des principaux points d'entrée et de l'existence de structures disponibles. Leur mise en place a toutefois pris plus de temps que prévu. En Grèce, quatre des cinq points d'accès prévus étaient opérationnels en mars 2016, tandis que le dernier l'est devenu en juin 2016. En Italie, quatre des six points d'accès prévus étaient opérationnels en mars 2016, tandis que la mise en place des deux autres était en cours. Ces derniers n'étaient toutefois pas encore opérationnels à la fin février 2017. Malgré l'aide considérable apportée par l'UE, les structures d'accueil en place fin 2016 dans les deux pays n'étaient toujours pas bien adaptées pour recevoir (Italie) ou pour héberger (Grèce) correctement le nombre de

migrants arrivant sur leur territoire. Les structures appropriées pour loger les mineurs non accompagnés et pour traiter leur cas conformément aux normes internationales étaient encore insuffisantes, aussi bien au niveau des points d'accès que lors de l'étape suivante.

V. La Commission et les agences compétentes de l'UE ont soutenu les efforts des États membres en leur fournissant des experts, des ressources financières et techniques et des conseils, ainsi qu'en assurant la coordination. La capacité des agences à apporter cette aide dépendait et dépend toujours en grande partie des ressources allouées par les États membres. En outre, le déploiement d'experts était souvent de très courte durée, ce qui en a réduit l'efficacité. Les nouveaux mandats (ou ceux envisagés) pour les agences compétentes visent à remédier à ces lacunes.

VI. Dans les deux pays, la coordination de l'approche des points d'accès a été facilitée par la présence de personnel spécialisé de la Commission et des agences, ainsi que par la mise en place de *task forces* régionales au niveau opérationnel, bien que le rôle précis de ces dernières dans l'approche des points d'accès reste à définir en détail. Les procédures opérationnelles standard constituent un élément essentiel pour préciser les responsabilités et uniformiser les procédures, notamment lorsque de nombreux acteurs différents sont impliqués, comme c'est le cas dans le cadre de l'approche des points d'accès actuelle. L'Italie a établi des procédures opérationnelles standard concernant les points d'accès et les applique à la fois dans ceux-ci et dans d'autres ports de débarquement qui fonctionnent de la même façon. En Grèce, aucune procédure de ce type n'a été adoptée à ce jour. La coordination au niveau des différents points d'accès est encore fragmentaire. De plus, bien qu'il soit établi que les autorités centrales des États membres sont chargées de la gestion générale des points d'accès, elles n'assument pas encore pleinement cette responsabilité, du moins en Grèce. La surveillance exercée par la Commission, ainsi que ses rapports concernant les progrès réalisés et les problèmes aux points d'accès sont réguliers et approfondis, mais certaines informations ne sont pas partagées entre les différentes parties prenantes et plusieurs indicateurs de performance clés ne font l'objet d'aucun compte rendu.

VII. En Grèce et en Italie, l'approche des points d'accès a permis d'assurer, en 2016, l'identification et l'enregistrement de la plupart des migrants arrivés, le relevé de leurs

empreintes digitales, ainsi que la vérification des informations les concernant dans les bases de données de sécurité pertinentes. À cet égard, l'approche des points d'accès a contribué à améliorer la gestion des flux migratoires. Dans le cadre de cette approche, les migrants doivent en outre être orientés vers des procédures de suivi appropriées, à savoir une demande d'asile au niveau national, une relocalisation dans un autre État membre (le cas échéant) ou un retour dans le pays d'origine (ou de transit). La mise en œuvre de ces procédures de suivi est souvent lente, avec la création de divers goulets d'étranglement susceptibles d'avoir des répercussions sur le fonctionnement des points d'accès.

VIII. Nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission afin qu'elle aide les États membres à améliorer l'approche des points d'accès en ce qui concerne la capacité de ces derniers, le traitement réservé aux mineurs non accompagnés, le déploiement d'experts, ainsi que les fonctions et les responsabilités attribuées dans le cadre de cette approche. Nous recommandons également à la Commission d'évaluer et de continuer à affiner l'approche des points d'accès, afin d'optimiser l'aide apportée par l'UE en matière de gestion des flux migratoires.

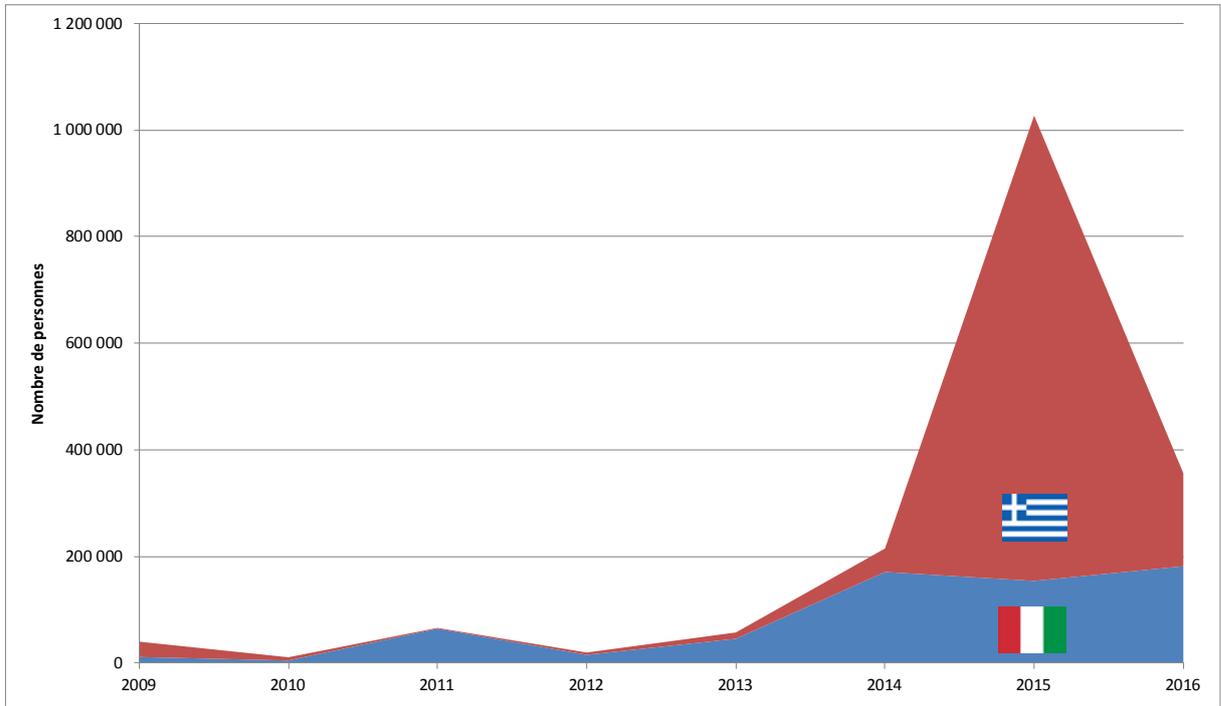
INTRODUCTION

Contexte

1. Le nombre total de migrants arrivant en Europe a soudainement augmenté, d'abord en 2014, puis davantage encore en 2015, lorsque plus d'un million de personnes ont traversé la Méditerranée pour la rejoindre et sont arrivées sur son territoire en situation irrégulière¹. Ces flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE sont généralement composés à la fois de demandeurs d'asile et de migrants économiques. De plus, bon nombre de migrants étaient des enfants ou des mineurs non accompagnés qui avaient besoin d'une attention et de soins particuliers.
2. Alors qu'en 2014, la plupart des migrants arrivaient par la «route de la Méditerranée centrale» (en débarquant en Italie en provenance de l'Afrique du Nord), la situation a changé au cours de l'année 2015, avec la venue de quelque 850 000 personnes par la «route de la Méditerranée orientale» (c'est-à-dire parties de Turquie pour la Grèce, voir ***figure 1***). La crise prolongée en Syrie explique en grande partie l'augmentation du nombre d'arrivées en provenance de la Turquie, comme le montre le graphique sur la nationalité des migrants de la ***figure 2***. L'afflux de migrants en Grèce est devenu considérablement moins massif à partir d'avril 2016, tandis que le nombre d'arrivées en Italie est resté proche de celui des années précédentes, le nombre total d'arrivées par la mer en Italie et en Grèce avoisinant les 350 000 pour l'année 2016.
3. L'***annexe I*** présente la chronologie des réponses de l'UE à la crise migratoire.

¹ Selon l'OIM, il n'existe pas de définition universellement acceptée de la migration irrégulière. Du point de vue du pays de destination, il s'agit de l'entrée, du séjour ou du travail, sur son territoire, d'un migrant qui n'est pas en possession des autorisations nécessaires ou des documents requis selon la loi d'immigration.

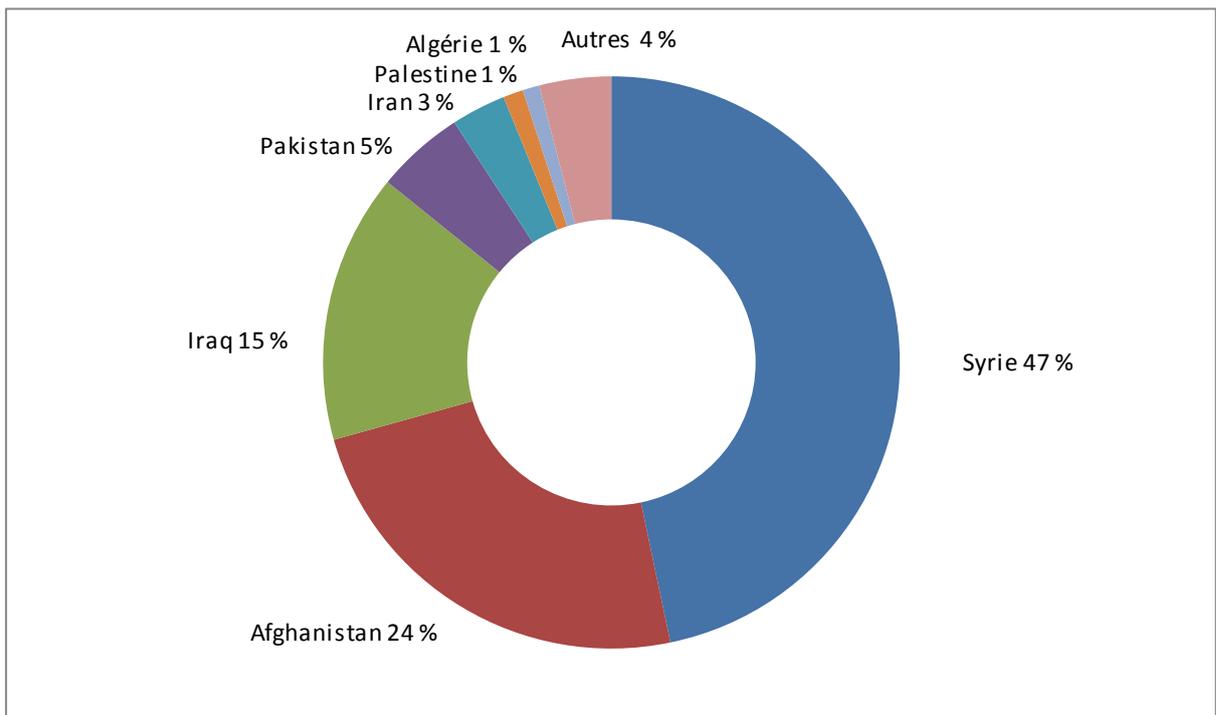
Figure 1 – Arrivées irrégulières par la mer en Grèce et en Italie pendant la période 2009-2016

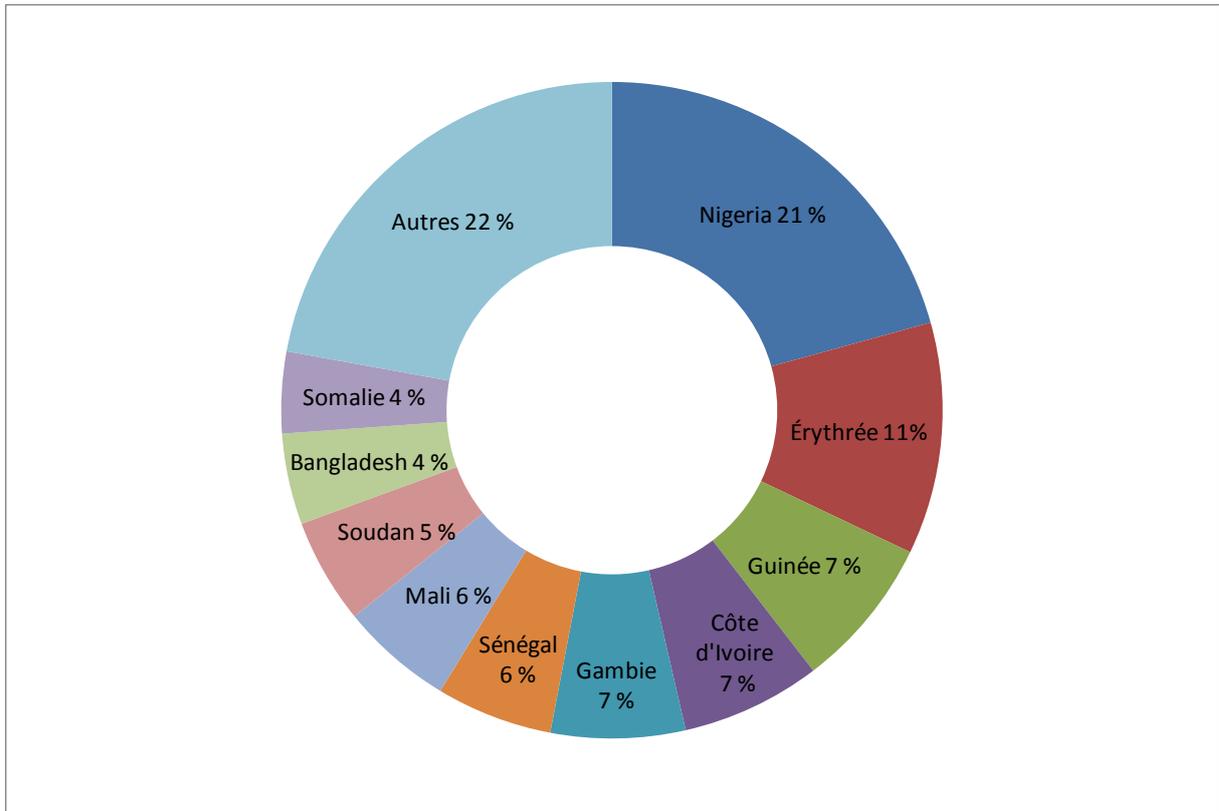


Source: Frontex.

Figure 2 – Principales nationalités des migrants arrivés en 2016

Grèce



Italie

Source: Frontex.

Cadre politique**Régime d'asile européen commun**

4. L'asile est accordé aux personnes qui fuient des persécutions ou des atteintes graves à leur intégrité commises dans leur propre pays et qui ont donc besoin d'une protection internationale. L'asile est un droit fondamental et son octroi constitue une obligation internationale imposée par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

5. Le régime d'asile européen commun (RAEC) constitue le principal cadre juridique et politique de l'UE en matière d'asile. Il a été instauré en 1999, a connu des évolutions depuis et fait actuellement à nouveau l'objet d'une réforme². Il s'articule autour d'une série de directives et de règlements destinés à établir des normes minimales communes entre les États membres concernant le traitement des personnes ayant besoin d'une protection internationale.
6. L'un des éléments clés du RAEC est le règlement de Dublin³, qui établit les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, en principe le premier pays d'entrée. Dès lors, un nombre limité d'États membres ont été contraints de s'occuper de la grande majorité des demandeurs d'asile, ce qui met à mal leur régime d'asile. En avril 2016, la Commission a proposé une réforme du régime d'asile européen commun⁴. Ces propositions comportent, entre autres, un mécanisme destiné à traiter les situations dans lesquelles les régimes d'asile des États membres subissent une pression disproportionnée.
7. Les règles de Dublin en vigueur prévoient aussi que les migrants doivent être renvoyés dans le pays de première entrée dans l'UE, afin qu'ils puissent y demander l'asile (au lieu de voyager jusqu'au pays où ils préféreraient se rendre). Cependant, ces «transferts au titre du règlement de Dublin» depuis les autres États membres vers la Grèce sont suspendus depuis 2011, à la suite de deux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne, qui ont relevé des défaillances systémiques dans le régime d'asile grec.

² COM(2016) 197 final du 6.4.2016 – Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe. Dans cette communication, la Commission présente les éléments suivants: des options pour un système équitable et durable de répartition des demandeurs d'asile entre les États membres, une harmonisation accrue des procédures et normes en matière d'asile, ainsi qu'un renforcement du mandat du Bureau européen en matière d'asile (EASO).

³ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

⁴ Voir note de bas de page 2.

8. Depuis lors, les autorités grecques ont constamment essayé d'améliorer le fonctionnement de leur régime d'asile, avec l'aide de la Commission, de l'EASO, ainsi que d'autres États membres et organisations. En 2016, la Commission a formulé plusieurs recommandations de mesures que la Grèce devait prendre pour disposer d'un régime d'asile performant et créer ainsi les conditions d'une reprise graduelle des transferts au titre du règlement de Dublin⁵.

Agenda européen en matière de migration

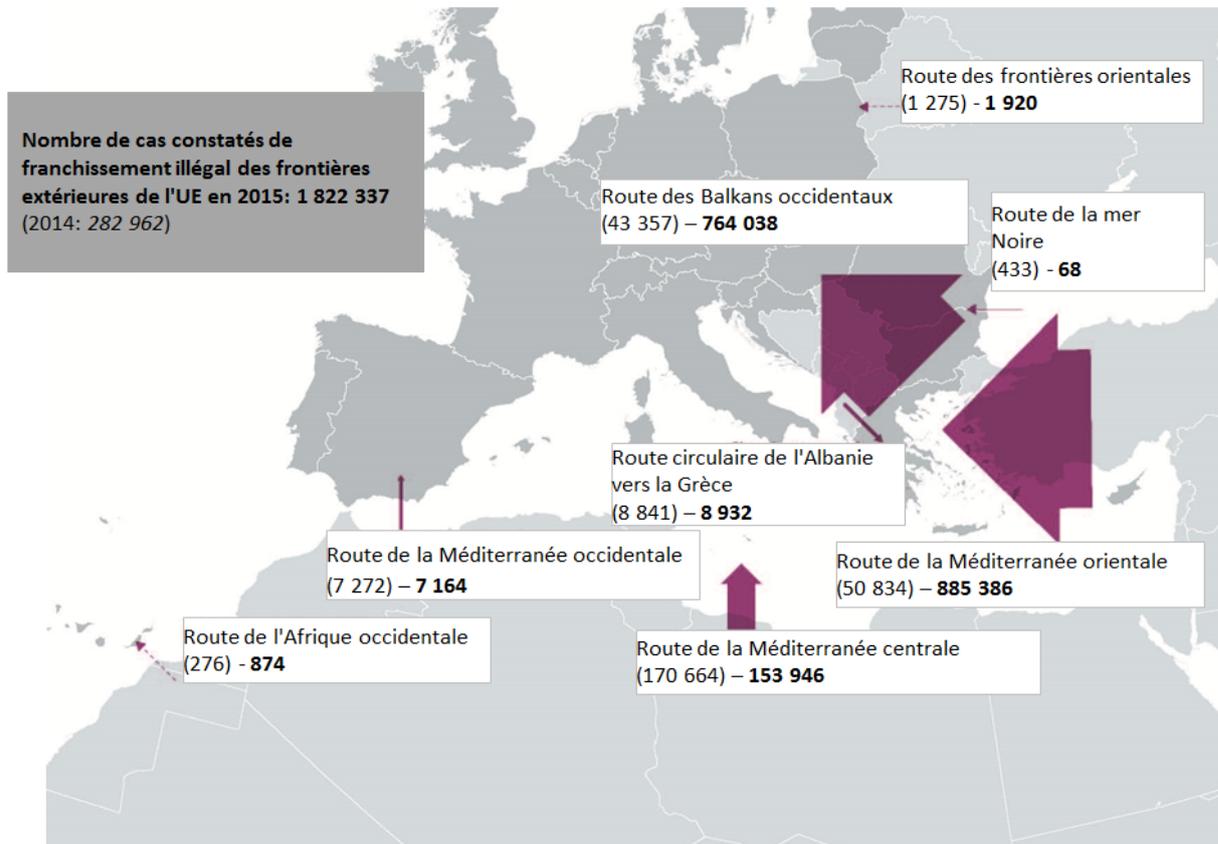
9. Du fait du nombre élevé d'arrivées en 2015 (voir **figure 3**), les frontières extérieures de l'UE ont été soumises à une pression démesurée en Grèce et en Italie, qui ont dès lors eu besoin de l'aide de l'Union pour gérer leurs frontières et leur régime d'asile. Étant donné que bon nombre de ces migrants ont continué de se déplacer vers d'autres pays européens (par exemple par la route des Balkans occidentaux), la pression exercée sur les systèmes mis en place par ces pays en matière de gestion des frontières, d'accueil et d'asile n'a cessé de s'accroître (voir **figure 4**).

10. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté, en mai 2015, un agenda européen en matière de migration, qui définit une approche globale concernant la gestion des flux migratoires⁶. L'agenda prévoit notamment une action immédiate dont les objectifs sont, entre autres, de sauver des vies en mer, de viser les réseaux criminels de passeurs et d'aider les États membres situés en première ligne à faire face aux nombreuses arrivées. L'agenda comprend également des mesures à plus long terme, par exemple sécuriser les frontières extérieures de l'Europe, réduire les incitations à la migration irrégulière et concevoir une nouvelle politique de migration légale.

⁵ Pour une synthèse de ces recommandations, voir le document intitulé «Recommandation de la Commission adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013», C(2016) 8525 final du 8.12.2016.

⁶ COM(2015) 240 final du 13.5.2015 – Un agenda européen en matière de migration.

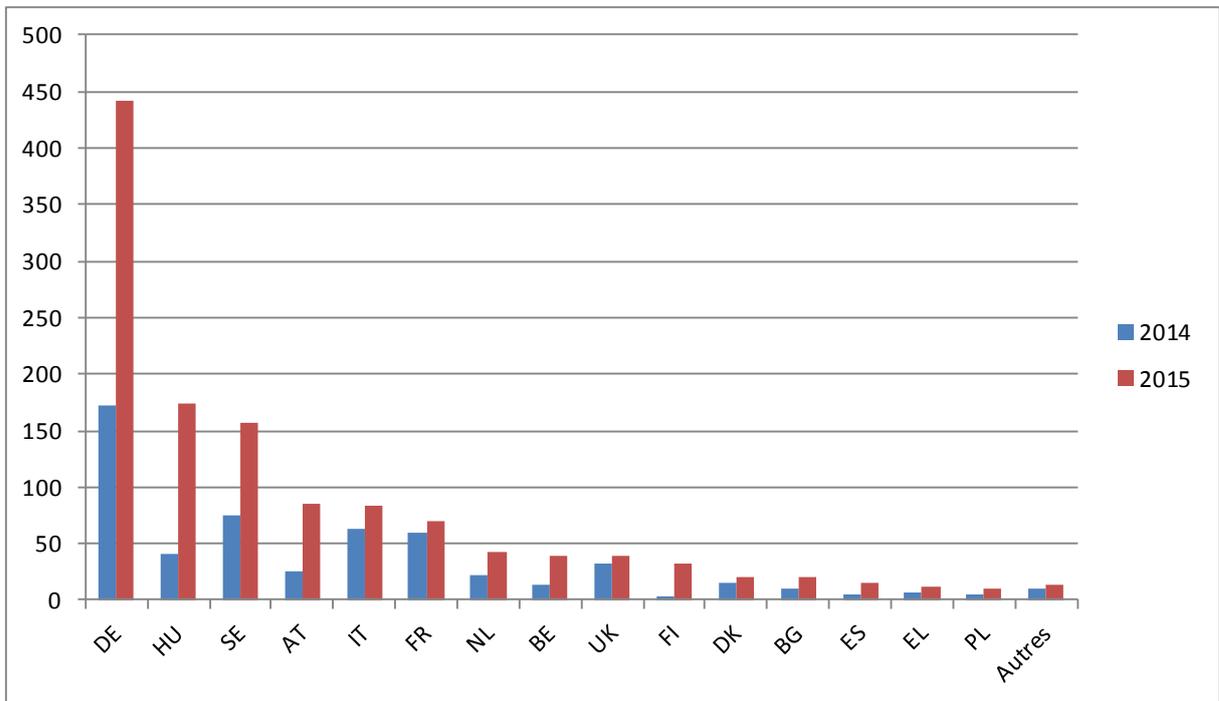
Figure 3 – Nombre de cas constatés de franchissement illégal des frontières en 2015 (2014)¹



¹ La plupart des migrants enregistrés sur la route des Balkans occidentaux étaient arrivés auparavant sur l'une des îles grecques et avaient ensuite quitté l'UE pour passer par l'ancienne République yougoslave de Macédoine et par la Serbie.

Source: Frontex, Analyse des risques pour 2016.

Figure 4 – Nombre de demandeurs d'asile dans l'UE (en provenance de pays tiers), en 2014 et en 2015 (en millier de personnes)



Source: Eurostat.

L'approche des points d'accès

11. L'une des principales mesures opérationnelles proposées dans l'agenda consiste à mettre en place une nouvelle approche dite «des points d'accès» (*hotspot approach*) pour gérer l'afflux massif de migrants. Cette approche a été conçue pour apporter une réponse immédiate à l'une des crises migratoires majeures et a dû être mise en œuvre dans des conditions très difficiles et changeantes. Un point d'accès a été défini comme étant une zone située à la frontière extérieure de l'UE et confrontée à des pressions migratoires démesurées. La plupart des migrants entrent dans l'Union par ces points d'accès et, selon la Commission, c'est là que l'UE doit fournir une aide opérationnelle pour s'assurer que ces migrants soient enregistrés, puis orientés, le cas échéant, vers des procédures de suivi nationales appropriées (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Carte indiquant l'emplacement des points d'accès italiens et grecs et leur capacité respective¹



¹ Pour l'Italie, la figure présente les six emplacements proposés au départ en guise de points d'accès. Deux d'entre eux (Augusta et Porto Empedocle) n'ont pas été transformés en points d'accès.

Source: Commission européenne.

12. L'approche des points d'accès est décrite comme suit: «[...] le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que les agences Frontex et Europol agiront sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales. Les actions des agences se compléteront. Les demandeurs d'asile seront immédiatement orientés vers une procédure d'asile dans le cadre de laquelle les équipes d'appui de l'EASO contribueront au traitement le plus rapide possible des dossiers d'asile. Pour les personnes n'ayant pas besoin d'une protection, Frontex aidera les États membres à coordonner le retour des migrants en situation irrégulière. Europol et Eurojust assisteront l'État membre d'accueil dans ses

enquêtes aux fins du démantèlement des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains»⁷ (voir **encadré 1**).

13. Au départ, le cadre opérationnel régissant l'approche «des points d'accès» a été fixé dans une «note explicative» adressée par le commissaire Avramopoulos aux ministres responsables de la justice et des affaires intérieures le 15 juillet 2015⁸. Les principes qui y sont définis ont été réaffirmés dans une annexe à une communication de la Commission de septembre 2015⁹. Selon ces principes, l'approche des points d'accès vise à constituer un cadre opérationnel devant permettre à la Commission et aux agences de concentrer leur aide (grâce à des «équipes d'appui à la gestion des flux migratoires») sur la zone qui en a le plus grand besoin, de coordonner leurs interventions et de coopérer étroitement avec les autorités de l'État membre d'accueil. Les équipes d'appui ne peuvent opérer qu'en partenariat avec l'État membre, et sous le contrôle total de ce dernier, car seules les autorités nationales sont habilitées à mettre en place (au besoin avec le soutien financier de l'UE) et à gérer des infrastructures d'accueil et d'enregistrement performantes, ainsi qu'à appliquer les procédures de suivi et d'enregistrement requises.

Encadré 1 – Rôle des agences

Les agences de l'UE fournissent aux États membres d'accueil un appui spécifique en fonction de leur mandat et de leur expertise, en déployant des équipes d'experts mis à leur disposition par d'autres États membres.

Frontex

Frontex apporte une coopération opérationnelle aux États membres qui lui en font la demande, dans le cadre d'opérations conjointes et d'interventions rapides. Elle déploie des experts, y compris des interprètes, qui jouent également le rôle de médiateurs culturels, afin d'aider les États membres

⁷ «Un agenda européen en matière de migration», p. 7.

⁸ Note explicative disponible à l'adresse suivante:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10 962-2015-INIT/en/pdf>.

⁹ COM(2015) 490 final du 23.9.2015 – Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, en particulier l'annexe II.

d'accueil à identifier et à enregistrer les migrants à leur arrivée, ainsi qu'à relever leurs empreintes digitales. Frontex envoie également des experts sur le terrain pour aider à recueillir des témoignages de migrants (lors d'entretiens accordés volontairement); il s'agit de comprendre le parcours qu'ils ont effectué pour arriver en Europe et d'obtenir des informations sur les réseaux de passeurs de migrants et sur leur fonctionnement. S'il y a lieu, des experts de Frontex fournissent également une aide préalable au retour et coordonnent les vols vers les pays d'origine.

EASO

L'EASO fournit et coordonne l'aide opérationnelle aux États membres, dans le cadre de son mandat et dans le contexte de plans opérationnels convenus avec les États membres. Cette aide est fournie moyennant le déploiement d'experts connaissant bien la législation en vigueur en matière d'immigration et d'asile (et de relocalisation, le cas échéant, dans le cas de l'Italie) et sachant comment demander la protection internationale. Les experts de l'EASO assistent les États membres d'accueil dans l'enregistrement des demandeurs d'asile et la préparation de leur dossier de demande (en Grèce) ou dans l'identification des candidats à la relocalisation et dans la préparation de leur dossier de relocalisation (dans le cas de l'Italie).

Europol

Europol envoie des équipes d'enquêteurs pour aider les autorités nationales à démanteler les réseaux impliqués dans le trafic de migrants et dans d'autres formes de grande criminalité organisée, à prévenir leur formation, ainsi qu'à détecter les liens éventuels avec les enquêtes en matière de lutte contre le terrorisme. Dans le cadre de la réaction de l'UE contre le terrorisme, le 10 mars 2016¹⁰, le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) de l'UE a tenu à donner plus de force à ses conclusions du 20 novembre 2015¹¹ en demandant à Europol d'élaborer, en coopération avec les États membres, le concept d'«agents invités»¹² et de le mettre en pratique aux points d'accès, l'objectif étant d'appuyer le processus de filtrage (par la réalisation de ce que l'on appelle aussi des «contrôles de sécurité secondaires»).

¹⁰ Conclusions du Conseil JAI du 10 mars 2016, publiées sur le site www.consilium.europa.eu.

¹¹ Conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015, publiées sur le site www.consilium.europa.eu.

¹² Le concept d'«agents invités» implique qu'Europol constituera un groupe d'enquêteurs détachés par des États membres, afin de le déployer pour renforcer les contrôles de sécurité aux principaux points situés aux frontières extérieures de l'UE.

Procédures de suivi

14. Après leur enregistrement et le relevé de leurs empreintes digitales, les migrants ressortissants de pays tiers en situation irrégulière devraient être orientés vers l'un des trois systèmes suivants¹³ (voir le diagramme de l'approche «des points d'accès» à l'[annexe II](#)):

- le système d'asile national du pays d'arrivée (si un migrant demande l'asile et est considéré comme ayant besoin d'une protection internationale),
- le programme de relocalisation d'urgence (voir point 16), ou
- le système de retour (si un migrant ne demande pas la protection internationale ou s'il est établi qu'il n'en a pas besoin).

15. Le système d'asile et le système de retour sont les éléments complémentaires d'une gestion efficace des flux migratoires et sont régis par les directives et règlements européens en vigueur, tels que le règlement Eurodac (sur les empreintes digitales) et le règlement de Dublin (voir point 6), la directive sur les procédures d'asile, la directive sur les conditions d'accueil et la directive retour.

16. Par contre, le système de relocalisation est un mécanisme temporaire qui vise à répartir les personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, afin d'assurer un partage équitable de la charge entre les États membres et de faire baisser la pression subie par ceux situés en première ligne. La Commission européenne a proposé ce système de relocalisation, qui constitue en fait une dérogation temporaire au mécanisme de Dublin (décrit au point 6) dans le cadre de l'agenda en matière de migration qu'elle a présenté en mai 2015. En raison du nombre élevé d'arrivées et de la pression extrême exercée sur les régimes d'asile et les structures d'accueil des États membres situés en première ligne, la Commission a proposé de déclencher le mécanisme d'intervention d'urgence prévu par

¹³ COM(2016) 85 final du 10.2.2016 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration.

le TFUE¹⁴. Cette proposition a abouti à deux décisions du Conseil adoptées en septembre 2015¹⁵, qui établissaient un mécanisme temporaire de relocalisation. Celui-ci visait à relocaliser un total de quelque 106 000 demandeurs d'asile qui ont manifestement besoin d'une protection internationale depuis la Grèce et l'Italie vers d'autres États membres pendant la période allant de septembre 2015 à septembre 2017. Ces États membres deviendraient ensuite responsables de l'examen des demandes d'asile de ces migrants.

17. L'approche des points d'accès, qui est axée sur l'identification et l'enregistrement des migrants à leur arrivée ainsi que sur le relevé de leurs empreintes digitales, vise donc à faciliter la mise en œuvre de ces procédures de suivi et peut même être considérée comme une condition préalable au fonctionnement efficace de ces dernières.

Mesures politiques connexes

18. Outre les diverses mesures à court terme proposées, y compris l'approche des points d'accès et le mécanisme temporaire de relocalisation, l'agenda européen en matière de migration comportait aussi d'autres mesures à plus long terme destinées à mieux gérer les flux migratoires, comme une meilleure gestion des frontières et des mesures visant à s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières. Plusieurs mesures parmi les plus importantes décidées pendant la période audité sont brièvement présentées ci-après.

¹⁴ Article 78, paragraphe 3, du TFUE: «Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen».

¹⁵ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 (JO L 239 du 15.9.2015, p. 146) et décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 (JO L 248 du 24.9.2015, p. 80), instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce. Au départ, les deux décisions prévoyaient la relocalisation d'un total de 160 000 personnes depuis l'Italie, la Grèce et la Hongrie, mais ce nombre a été ramené à 106 000 personnes uniquement depuis l'Italie et la Grèce. Ces décisions disposaient que la relocalisation ne s'appliquerait qu'aux migrants possédant une nationalité qui présente, selon les dernières données d'Eurostat, un «taux de reconnaissance» de 75 % en ce qui concerne les décisions d'octroi de la protection internationale.

Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de l'Afrique

19. Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de l'Afrique a été inauguré lors du sommet de La Valette sur la migration, à Malte le 12 novembre 2015. En raison de l'ampleur actuelle et sans précédent de la migration irrégulière, le Fonds fiduciaire d'urgence a été créé pour venir en aide aux pays d'Afrique les plus fragiles et les plus affectés par la situation dans la région du Sahel et du Lac Tchad, dans la Corne de l'Afrique et en Afrique du Nord. Le Fonds fiduciaire vise à lutter contre les causes profondes de l'instabilité, des déplacements et des migrations irrégulières dans les pays d'origine, de transit et de destination, en contribuant à ouvrir de nouvelles perspectives économiques, en favorisant l'égalité des chances, en renforçant la sécurité et en créant des conditions propices au développement. Le Fonds fiduciaire rassemble les financements provenant de différents instruments financiers gérés par la Commission européenne dans le cadre du budget de l'UE et du Fonds européen de développement. Au 31 décembre 2016, il s'élevait à environ 2,4 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 152 millions d'euros d'autres fonds alloués par les États membres de l'UE et par d'autres donateurs.

Déclaration UE-Turquie

20. Le 18 mars 2016, les États membres de l'UE et la Turquie ont convenu d'une série de mesures destinées à réduire ou à tarir le flux de migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques¹⁶. En vertu de cette déclaration, tous les migrants arrivant dans les îles grecques devaient continuer d'être dûment enregistrés et les autorités grecques devaient traiter individuellement toutes les demandes aux points d'accès, conformément à la directive sur les procédures d'asile. Les migrants ne demandant pas l'asile ou dont la demande serait jugée infondée ou irrecevable aux termes la directive seraient renvoyés en Turquie. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien serait transféré de la Turquie vers l'UE. Cela a eu un impact majeur sur le fonctionnement des points d'accès et sur l'application de l'approche en la matière en Grèce.

¹⁶ La déclaration UE-Turquie se trouve à la page suivante:
<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

21. Avec la crise migratoire actuelle, il est clairement apparu que l'espace Schengen sans frontières intérieures n'était viable que si les frontières extérieures étaient efficacement sécurisées et protégées, ce qui relève d'un intérêt commun et partagé. L'agenda européen en matière de migration soulignait donc qu'il fallait faire de la gestion des frontières extérieures une responsabilité conjointe des États membres et de l'UE. Pour y donner suite, la Commission a présenté, en décembre 2015, un ensemble de mesures destinées à sécuriser les frontières de l'UE, à gérer les flux migratoires plus efficacement et à améliorer la sécurité intérieure de l'Union.

22. L'un des éléments clés de cet ensemble était un projet de règlement établissant une nouvelle agence - le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes - et prévoyant une utilisation commune des ressources indépendantes de cette nouvelle agence et des autorités des États membres responsables de la gestion des frontières. Le Parlement européen et le Conseil se sont très rapidement mis d'accord sur la création de la nouvelle agence, qui est devenue opérationnelle le 6 octobre 2016. Le mandat du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁷ est considérablement plus étendu que celui de Frontex. Ses agents permanents sont deux fois plus nombreux et pourront s'appuyer sur une réserve d'intervention rapide composée de 1 500 experts, ce qui réduit sa dépendance à l'égard des contributions des États membres.

Cadre de financement

23. Le financement et l'aide pour la mise en place et le fonctionnement des points d'accès proviennent de nombreuses sources, dont l'UE, des agences de l'UE, des autorités nationales, des organisations internationales et des ONG.

24. Les fonds alloués par l'UE (voir ***figure 6***), y compris le soutien apporté à l'approche des points d'accès, sont mis à la disposition de la Grèce et de l'Italie par l'intermédiaire de leurs dotations respectives à prélever sur le Fonds «Asile, migration et intégration» (ci-après

¹⁷ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1).

le «FAMI») et sur le Fonds pour la sécurité intérieure (ci-après le «FSI»), qui couvrent la période allant de 2014 à 2020. Le financement est aussi octroyé dans le cadre de l'aide d'urgence accordée au titre du FAMI et du FSI. Dans le cas de la Grèce, l'instrument d'aide d'urgence¹⁸ (ci-après «l'IAU») est aussi disponible pour remédier aux situations d'urgence humanitaire. Les actions financées sur les dotations nationales du FAMI et du FSI sont cofinancées par les États membres destinataires, mais l'aide d'urgence peut être intégralement financée par le budget de l'UE. Les montants déjà décaissés au moment de l'audit représentent des avances versées aux autorités grecques et italiennes, ainsi qu'aux organisations internationales et aux agences de l'UE.

Figure 6 – Aide financière de l'UE (millions d'euros)

Programmes	GRÈCE		ITALIE	
	Montant octroyé	Montant décaissé	Montant octroyé	Montant décaissé
FAMI	585	247	365	55
Programmes nationaux 2014-2020 au titre Aide d'urgence aux États membres au titre du FAMI	295	45	348	44
Aide d'urgence aux organisations internationales/agences de l'UE au	126	101	16	10
	165	101	1	1
FSI	277	75	291	36
Programmes nationaux 2014-2020 au titre du FSI	215	26	245	29
Aide d'urgence aux États membres au titre du FSI	52	42	46	7
Aide d'urgence aux organisations internationales/agences de l'UE au titre du FSI	10	7	0	0
Instrument d'aide d'urgence (montants ayant fait l'objet de contrats)	192	127	0	0
TOTAL	1 055	448	656	91

Source: Commission européenne. Fiche d'information *EU financial support to Greece* (aide financière de l'UE à la Grèce) du 8 décembre 2016, annexe 8 du document COM(2015) 510 final du 14.10.2015 – Gestion de la crise des réfugiés: état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, actualisation au 4 décembre 2016 et page Intranet Hope de la DG ECHO, situation au 15 décembre 2016. Toute différence dans les (sous-)totaux est due aux arrondis.

¹⁸ Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union (JO L 70 du 16.3.2016, p. 1).

Grèce

25. En raison de retards dans la mise en œuvre des fonds et dans l'établissement des systèmes de gestion et de contrôle en Grèce, ainsi que des limitations budgétaires de ce pays pour cofinancer les dépenses de l'UE, aucune dépense effectuée en 2015 au titre des dotations nationales grecques du FAMI/FSI n'a été confirmée en 2016¹⁹. La Commission a indiqué qu'elle avait versé plus de 352 millions d'euros en financement d'aide d'urgence (provenant du FAMI/FSI) depuis le début de l'exercice 2015²⁰, en plus des 192 millions d'euros d'aide humanitaire²¹ octroyée au titre de l'IAU. L'essentiel de ces fonds a été affecté à des activités menées en Grèce continentale (où quelque 45 000 migrants étaient encore présents en novembre 2016²²) et la Commission estime que près de 100 millions d'euros ont été accordés pour soutenir un large éventail d'activités dans les îles et les points d'accès.

26. Les projets soutenus par la Commission dans le cadre de l'aide d'urgence au titre du FAMI et du FSI portent entre autres sur la fourniture d'abris et de logement, la restauration, les soins de santé, des travaux de construction pour des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement, le transport depuis les points de débarquement vers les points d'accès, l'amélioration de la capacité des autorités grecques à relever des empreintes digitales, ainsi que la mise à jour des systèmes informatiques de la police grecque utilisés pour la procédure d'enregistrement. La plupart des décisions d'octroi de l'aide d'urgence au titre du FAMI et du FSI ayant été prises à partir d'octobre 2015 (avec généralement des périodes de mise en œuvre de 12 mois), aucun rapport sur l'utilisation des fonds n'était encore disponible. Cela vaut également pour les actions menées au titre de l'IAU, pour lesquelles les premières décisions ont été prises en mars 2016. Fin février 2017, la Commission n'avait pas encore reçu d'informations détaillées sur l'utilisation de ces fonds.

¹⁹ L'utilisation des fonds en 2016 fera l'objet d'un rapport que les autorités grecques transmettront à la Commission au plus tard le 15 février 2017.

²⁰ Commission européenne, fiche d'information – Gestion de la crise des réfugiés – Aide financière de l'UE à la Grèce, situation actualisée au 8 décembre 2016.

²¹ Page Intranet Hope de la DG ECHO, situation au 15 décembre 2016.

²² COM(2016) 720 final du 9.11.2016 – Septième rapport sur la relocalisation et la réinstallation.

Italie

27. La situation de l'Italie est quelque peu différente de celle de la Grèce. Au moment de l'audit, les dépenses déclarées à la Commission²³ pour les programmes nationaux italiens s'élevaient à 1,6 million d'euros au titre du FAMI (mais pas au bénéfice des points d'accès) et étaient nulles en ce qui concerne le FSI pour la période allant jusqu'à la mi-octobre 2015. Les informations concernant les fonds décaissés ainsi que les projets sélectionnés et ayant fait l'objet d'un marché jusqu'à la mi-octobre 2016 étaient attendues pour mars 2017.

28. En ce qui concerne le volet «aide d'urgence» du FAMI et du FSI, l'Italie avait reçu 62,8 millions d'euros fin 2016. Au moment de l'audit, aucun rapport sur l'utilisation de ces fonds d'urgence pour les points d'accès n'était encore disponible.

Financement indirect par l'intermédiaire d'agences de l'UE

29. En ce qui concerne les contributions financières des deux principales agences de l'UE impliquées (Frontex et l'EASO), Frontex a au départ affecté 20 millions d'euros de son budget 2016 à des dépenses consacrées aux points d'accès²⁴, mais, fin novembre 2016, elle avait déjà engagé près de 35 millions d'euros en faveur de ces derniers. Le financement accordé par l'UE à l'EASO en 2016 est passé de quelque 19,4 millions d'euros à 63,5 millions d'euros (y compris 26 millions provenant du FAMI/FSI) afin de couvrir l'appui à l'approche des points d'accès et au mécanisme de relocalisation²⁵.

30. Europol a reçu une aide d'urgence sous la forme d'une subvention au titre du FSI de 1,5 million d'euros en 2016, afin de déployer des experts (agents invités) aux points d'accès pour y effectuer des contrôles de sécurité secondaires.

²³ Comptes présentés le 15 février 2016 et concernant les paiements effectués jusqu'au 15 octobre 2015.

²⁴ Informations communiquées par Frontex.

²⁵ Informations communiquées par l'EASO.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

31. Nous avons évalué la mise en œuvre de l'approche des points d'accès en Italie et en Grèce, sur la période qui va du moment où elle a été annoncée pour la première fois dans l'agenda en matière de migration en mai 2015 jusqu'à la fin de l'été 2016. Nos travaux ont été centrés sur les deux questions principales ci-après.

- Les points d'accès nécessaires étaient-ils bien situés, mis en place en temps utile et dotés d'une capacité suffisante pour répondre aux besoins, avec des services d'appui adéquats, les mécanismes de coordination indispensables, ainsi que des procédures de surveillance appropriées?
- L'approche des points d'accès a-t-elle permis de gérer efficacement le flux d'immigrants, en permettant l'identification et l'enregistrement de l'ensemble de ces derniers, le relevé de leurs empreintes digitales, ainsi que leur orientation rapide vers les procédures de suivi pertinentes (asile, relocalisation ou retour)?

32. Nous avons centré notre attention sur l'aide apportée par la Commission elle-même, par Frontex, par l'EASO et par Europol. Nous avons exclu de notre audit le rôle spécifique d'Eurojust, car son implication dans les points d'accès était plus indirecte et elle n'y assurait d'ailleurs aucune présence. Nous n'avons pas non plus examiné le traitement des demandes d'asile ou les procédures de relocalisation ou de retour. L'approche des points d'accès elle-même ne couvre pas la mise en œuvre de ces procédures, mais elle leur est clairement liée, étant donné qu'une approche des points d'accès efficace est une condition préalable et indispensable à un suivi réussi. De même, des goulets d'étranglement dans l'application de ces procédures de suivi peuvent rendre les points d'accès concernés inappropriés. Compte tenu de ce lien, nous faisons état des problèmes que pose la mise en œuvre de ces procédures de suivi, tels que nous les avons observés pendant nos travaux.

33. Ces derniers ont consisté en un contrôle de la documentation disponible, en des entretiens avec du personnel de la Commission européenne et des agences²⁶, avec des

²⁶ EASO, Frontex et Europol.

représentants des autorités nationales en Italie et en Grèce, d'organisations internationales²⁷ et d'organisations non gouvernementales (ONG)²⁸. Nous avons également visité plusieurs points d'accès (Pozzallo et Trapani en Italie, Lesbos, Chios et Leros en Grèce) et les *task forces* régionales dans les deux pays. Nous avons tenu compte du fait que la Commission, les agences et les États membres sont contraints d'évoluer dans un contexte difficile et instable, en raison de la crise récente et des changements fréquents de circonstances dans le domaine de la gestion des flux migratoires.

OBSERVATIONS

Mise en place des points d'accès

34. Nous avons vérifié si les points d'accès avaient été mis en place en temps utile, si leur nombre, leur emplacement et leur capacité permettaient de répondre aux besoins réels, si des services d'appui adéquats avaient été fournis, si la coordination nécessaire était assurée et si les procédures de surveillance étaient appropriées.

La mise en place des points d'accès a été plus lente que prévu et la capacité d'accueil actuelle est encore insuffisante

35. En vertu de la décision du Conseil visant à aider l'Italie et la Grèce à mieux faire face à une situation d'urgence (voir point 16), ces deux pays devaient chacun, au plus tard le 16 septembre 2015, présenter à la Commission une feuille de route prévoyant des mesures adéquates en matière d'asile, de premier accueil et de retour, destinées à renforcer la capacité, la qualité et l'efficacité des régimes qu'ils ont instaurés dans ces domaines.

Grèce

36. Dans la feuille de route soumise à la Commission, la Grèce a défini cinq points d'accès qui devaient être mis en place avant fin 2015 aux endroits où se situaient les «portes d'entrée

²⁷ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation internationale pour les migrations (OIM) et Comité international de la Croix-Rouge.

²⁸ Amnesty International, Save the Children et Terre des Hommes.

principales actuelles»: Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos (voir [figure 5](#)). La Commission n'a pas remis en cause, dans ses commentaires sur la feuille de route, les emplacements prévus pour les points d'accès, considérant que ce choix relevait de la responsabilité nationale. Les données sur les arrivées montraient que ces îles étaient effectivement à l'époque les principaux points d'entrée pour les migrants sur le territoire grec.

37. Les points d'accès situés à Moria sur l'île de Lesbos et à Vathi sur l'île de Samos ont été établis dans de très petites structures existantes. Sur les autres îles, des structures d'accueil provisoires ont été créées vers la fin 2015 et les autorités grecques ont déployé des efforts considérables au début de l'année 2016 pour construire les centres d'accès actuels. Ainsi, quatre des cinq points d'accès prévus sont progressivement devenus tout à fait opérationnels au cours de la période allant de janvier à mars 2016. Cela a donc pris plus de temps que prévu et, par suite, l'identification et l'enregistrement de l'ensemble des migrants arrivés avant mars 2016 n'étaient pas pleinement garantis.

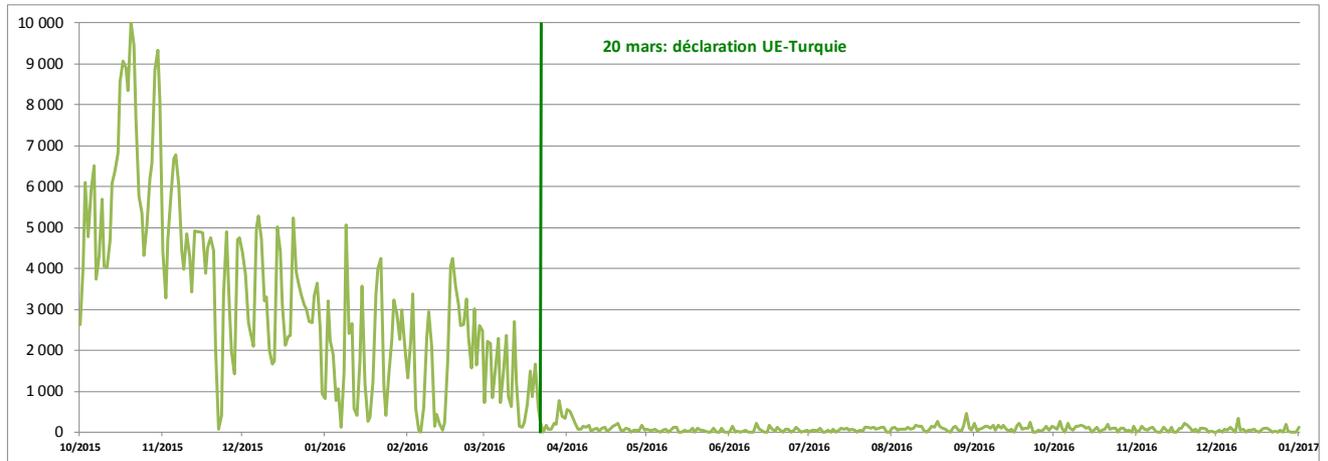
38. En juin 2016, la Commission a jugé que l'ensemble des cinq points d'accès grecs étaient pleinement opérationnels, avec une capacité d'accueil de 7 450 personnes au total²⁹. Or cela ne suffisait pas pour loger les migrants arrivés en 2016 en raison de changements de circonstances. Le nombre de nouvelles arrivées a considérablement diminué à la suite de la fermeture de la route des Balkans occidentaux et de la déclaration UE-Turquie (voir [figure 7](#)) pour atteindre 50 par jour en mai et en juin (par rapport à une moyenne journalière de quelque 2 000 en janvier et en février). Il est reparti à la hausse à partir de juillet 2016, pour atteindre 100 par jour à la fin août. Même si le nombre de migrants arrivant aux points d'accès est nettement moindre qu'auparavant, il reste globalement supérieur à celui des départs. Après notre visite en juillet 2016, le nombre de migrants dans les îles est passé de 8 502 début juillet à 12 515 début septembre, puis à 16 250 début novembre³⁰.

²⁹ COM(2016) 416 final du 15.6.2016 – Quatrième rapport sur la relocalisation et la réinstallation.

³⁰ En ce qui concerne le nombre de migrants présents dans les îles, les sources sont les suivantes: le HCR, la police grecque, la Commission européenne et le septième rapport sur la relocalisation et la réinstallation.

Figure 7 – Arrivées par la mer dans les îles grecques

Nombre d'arrivées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} janvier 2017



Source: Commission européenne.

39. Auparavant, les migrants qui arrivaient aux points d'accès étaient transférés sur le continent après quelques jours, à savoir après leur première identification, leur enregistrement et le relevé de leurs empreintes digitales. La situation a changé après la déclaration UE-Turquie. Les nouveaux arrivants n'étaient plus autorisés à quitter les îles pour gagner le continent et devaient présenter leur demande d'asile au point d'accès. La durée du séjour des migrants aux points d'accès est passée de quelques jours de transit à une période beaucoup plus longue (plusieurs mois).

40. C'est pourquoi les points d'accès, en particulier ceux de Lesbos, de Chios et de Samos sont gravement surpeuplés, les migrants qui y arrivent étant plus nombreux que ceux qui en partent³¹. Les conditions matérielles dans les camps (mauvaise qualité de la nourriture, manque de couvertures, promiscuité, accès insuffisant à des soins médicaux adaptés et

³¹ Comme la Commission l'a reconnu dans son troisième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie: «Le flux constant [...] d'arrivées ainsi que la lenteur des renvois ont soumis les capacités d'accueil des îles à une pression croissante. En conséquence, les centres d'enregistrement grecs sont de plus en plus surpeuplés, créant des situations difficiles et parfois dangereuses [...]»

pénuries d'eau) ont été critiquées par des ONG telles qu'*Amnesty International*³², *Human Rights Watch*³³ et *Save the Children*³⁴. Les unités d'habitation abritant des réfugiés (bâtiments standard de type conteneur) sont surpeuplées, ce qui a conduit de nombreux migrants à construire ponctuellement des abris autour du périmètre du point d'accès (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Problèmes aux points d'accès grecs situés dans les îles

À Chios, des personnes avaient fui le camp principal (en partie en raison d'inquiétudes concernant leur sécurité après des affrontements dans ce centre) et dormaient dehors dans le port principal ou aux environs, dans le centre de Chios. Peu de mesures de sécurité ont été prises et l'accès aux services de base y était très limité. À Leros, le problème de surpopulation se posait avec moins d'acuité au moment de notre visite début juillet, mais des émeutes ont éclaté quelques jours plus tard et un certain nombre de bâtiments ont été détériorés. À Lesbos, le camp de Moria a été gravement endommagé par un incendie lorsque des émeutes ont éclaté en septembre. Ces trois îles connaissent toutes des difficultés pour accueillir et mettre en place des points d'accès sur leur territoire. Les défis à relever concernent les infrastructures, les services d'appui ou encore l'opposition des résidents ou des professionnels du tourisme.

41. Dans les logements, les hommes seuls étaient rarement séparés des autres catégories de migrants, telles que les femmes seules, les familles ou les mineurs. Le nombre de mineurs non accompagnés est estimé à environ 2 500 (en septembre 2016³⁵) et le pays ne dispose pas de suffisamment de structures réservées pour les loger conformément aux normes

³² *Amnesty International* – Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, 7 avril 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

³³ *Human Rights Watch*, Grèce – Insécurité et insalubrité dans les «hotspots» pour réfugiés, 19 mai 2016, <https://www.hrw.org/fr/news/2016/05/19/grece-insecurite-et-insalubrite-dans-les-hotspots-pour-refugies>.

³⁴ *Save the Children*, Grèce, 20 septembre 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

³⁵ COM(2016) 636 final du 28.9.2016 – Sixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation.

internationales³⁶. Dès lors, de nombreux mineurs non accompagnés sont retenus pendant de longues périodes aux points d'accès dans des conditions inappropriées³⁷, bien que la législation impose de leur donner la priorité³⁸ (voir **encadré 3**).

Encadré 3 – Conditions d'accueil des mineurs non accompagnés

Lors de notre visite au point d'accès de Moria (à Lesbos), nous avons constaté que, dans le camp, les mineurs non accompagnés (à l'époque ils étaient 90 environ) étaient soumis à des conditions très strictes, à l'écart des adultes. La plupart d'entre eux y ont ainsi séjourné pendant plus de trois mois, à la suite de la déclaration UE-Turquie. À la mi-juillet, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a indiqué que les filles non accompagnées sont restées hébergées avec les garçons pendant plus de deux semaines et que la seule mesure de sécurité était la possibilité de fermer la porte de la chambre à coucher à clé pendant la nuit. Soixante autres mineurs non accompagnés étaient logés dans des foyers en dehors du camp de Mytilène.

Au moment de la visite des auditeurs de la Cour à Leros, le centre de Lepida comptait 39 mineurs non accompagnés, qui n'étaient pas séparés des adultes. Auparavant, ils avaient été hébergés dans un centre ouvert (PIKPA), avec d'autres groupes vulnérables, mais des fonctionnaires du RIS ont indiqué que le gestionnaire précédent du RIS les avait fait transférer dans un autre lieu pour assurer leur protection. Sans protection adéquate spécifique pour les enfants à Lepida, les conditions restrictives de leur séjour mettaient leur sécurité en péril. À Chios, les mineurs non accompagnés étaient également logés sans être séparés des adultes.

42. Le personnel des agences a également été exposé à de violentes manifestations et agressions. Des agents de l'UE et d'autres instances ont dû être évacués et une partie des structures des points d'accès a été détruite ou endommagée.

³⁶ Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Ses grands principes sont également consacrés dans les différentes composantes du RAEC.

³⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Note hebdomadaire sur le déploiement temporaire d'experts des droits fondamentaux de la FRA en Grèce, semaine du 18 juillet au 22 juillet 2016, Vienne, le 25 juillet 2016.

³⁸ Article 31, paragraphe 7, point b), de la directive sur les procédures d'asile.

43. La sécurité et la sûreté, qui relèvent de la responsabilité de l'État membre, n'ont pas été évaluées de façon appropriée lors de la phase de planification. Au début, aucun plan de sécurité n'avait été élaboré et les camps ne disposaient d'aucune sortie de secours. Les problèmes de sécurité ont fait l'objet de discussions lors de plusieurs réunions de coordination, au cours desquelles la Commission et les agences de l'UE, en accord avec les autorités grecques, ont établi un plan de sécurité et des procédures d'urgence.

Italie

44. L'Italie a également présenté, en septembre 2015, une feuille de route comportant des mesures relatives à l'asile, au premier accueil et au retour destinées à renforcer ses systèmes dans ces domaines. Cette feuille de route prévoyait la mise en place de six points d'accès, qui devaient être opérationnels avant fin 2015 et capables d'accueillir 2 500 personnes au total. Dans ses commentaires en retour sur la feuille de route, la Commission a estimé que le choix des emplacements initialement prévus pour les points d'accès, fondé sur la disponibilité de structures existantes, relevait de la responsabilité des autorités nationales. Cependant, le plan ne tenait pas compte du temps nécessaire pour adapter ces structures ou leurs procédures opérationnelles. De plus, les emplacements proposés ne correspondaient pas tous aux endroits où le plus grand nombre de débarquements avaient lieu.

45. Fin 2015, seuls deux des six points d'accès envisagés (voir **figure 5**) étaient opérationnels (Lampedusa et Pozzallo); deux autres le sont devenus au cours des premiers mois de 2016 (Trapani et Tarente). En juillet 2016 (moment de la visite d'audit), la capacité totale des quatre points d'accès opérationnels était de 1 600 places, ce qui était manifestement insuffisant pour couvrir les pics atteignant régulièrement les 2 000 arrivées par jour, voire plus. Selon les données transmises par les autorités italiennes, quelque 70 % des migrants ont encore débarqué en dehors des points d'accès pendant les sept premiers mois de 2016, ce qui a accru le risque d'enregistrement incomplet des migrants arrivés dans le pays.

46. Pour remédier à cette situation, les autorités italiennes ont annoncé, en juin 2016, l'établissement de deux nouveaux points d'accès (en remplacement de deux autres dont la création avait été annulée), qui n'étaient pas encore opérationnels fin février 2017. Depuis janvier 2016, les autorités italiennes et la Commission discutent en outre d'une nouvelle stratégie, qui doit reposer sur l'approche des points d'accès, mais sans prévoir

d'infrastructures d'hébergement proprement dites. La mise en œuvre de cette stratégie est toujours en cours. Cette approche vise à moderniser d'autres ports de débarquement, afin de permettre l'application des procédures opérationnelles standard élaborées pour l'approche des points d'accès. Parallèlement, dans son rapport de novembre sur l'état d'avancement³⁹, la Commission priait toutefois instamment et à juste titre l'Italie de procéder également à l'ouverture de deux points d'accès supplémentaires qui avaient déjà été annoncés.

47. L'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés arrivés en 2016 constitue l'une des préoccupations majeures pour l'Italie; ils étaient plus de 20 000 fin septembre 2016⁴⁰. Compte tenu du manque de structures réservées aux mineurs dans les régions de débarquement, ils restent trop longtemps aux points d'accès, qui ne sont pas adaptés à leurs besoins spécifiques.

Les agences de l'UE ont apporté un appui considérable, mais qui n'est dans une large mesure possible que si les États membres fournissent des ressources suffisantes

48. La Commission et les agences fournissent des services d'appui en réponse à des demandes des autorités italiennes et grecques. En ce qui concerne les points d'accès, les deux pays ont d'abord précisé leurs besoins en matière d'appui dans leur feuille de route respective. L'appui consiste essentiellement en l'envoi d'experts des États membres, déployés par Frontex et par l'EASO, afin d'apporter leur assistance pour l'identification, le filtrage par nationalité, l'enregistrement, le relevé d'empreintes digitales et le débriefing des migrants. Frontex fournit également une aide au retour. L'EASO apporte un soutien en matière d'informations sur la relocalisation, mais aussi en ce qui concerne, en Italie, le traitement des demandes de relocalisation et, en Grèce, l'enregistrement et l'évaluation des demandes d'asile. Les deux agences envoient aussi des médiateurs culturels. Europol réalise des contrôles de sécurité secondaires concernant des cas signalés à la suite d'activités mises

³⁹ COM(2016) 720 final.

⁴⁰ COM(2016) 636 final du 28.9.2016 – Sixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation.

en œuvre par les autorités de l'État membre d'accueil ou signalées à celles-ci par les agences de l'UE ou par d'autres organisations présentes sur place.

49. Les rapports des agences indiquent que le nombre d'experts déployés est largement insuffisant par rapport aux besoins. Cela tient au fait que les agences dépendent de la coopération des États membres, qui s'engagent à envoyer des experts à la demande de celles-ci. De plus, les agences et les États membres ne s'attendaient pas à une augmentation des besoins en 2015 et en 2016, et ne s'y étaient donc pas préparés. Frontex indique que, globalement, les offres reçues des États membres couvraient environ 65 % de ses demandes d'appui direct pour ses activités aux points d'accès, tandis que l'EASO fait état d'un pourcentage moyen encore inférieur (quelque 57 %). En outre, les États membres ne disposent que d'un nombre réduit d'agents, et plusieurs étaient confrontés à un flot de demandes d'asile, notamment au cours du second semestre de 2015.

50. Dès lors que les experts ne sont normalement déployés que pour une période limitée (parfois six semaines, mais moins encore dans certains cas), les agences doivent constamment introduire de nouvelles demandes afin de remplacer les experts qui ont terminé leur mission. Cette rotation fréquente entraîne bien entendu une perte considérable d'efficacité, étant donné que les nouveaux experts ont besoin de temps pour s'adapter au contexte spécifique et apprendre à mieux le connaître. Toutes les parties prenantes interrogées pendant les visites d'audit ont souligné qu'il fallait déployer les experts pendant de plus longues périodes.

Grèce

51. La Grèce a moins besoin de l'appui de Frontex dans les domaines de l'identification et de l'enregistrement, le nombre d'arrivées ayant baissé après la déclaration UE-Turquie. Par contre, elle a davantage besoin de l'appui de l'EASO depuis lors, car la plupart des migrants transférés sur le continent en mars 2016 ont demandé l'asile et la majorité de ceux nouvellement arrivés dans les îles ont fait de même.

52. Dans ses rapports sur l'état d'avancement établis en septembre⁴¹ et novembre 2016⁴², la Commission continue d'appeler les États membres à intensifier leur soutien pour mettre des experts à la disposition de l'EASO, le nombre d'experts déployés en Grèce demeurant insuffisant pour traiter le nombre croissant de demandes d'asile. À titre d'exemple, d'après les estimations, les points d'accès avaient besoin de 100 agents responsables de dossiers (chargés de mener les entretiens) en matière d'asile en septembre 2016. Or l'EASO n'en avait déployé que 41 fin septembre 2016⁴³.

53. Des agents d'Europol sont envoyés sur place depuis mars 2016, afin de réaliser des contrôles de sécurité secondaires concernant des cas signalés par la police grecque lors des procédures d'enregistrement et de filtrage. Ces contrôles visent essentiellement à repérer les mouvements de terroristes présumés et à déstabiliser les réseaux de criminalité organisée impliqués dans le trafic de migrants. Selon les rapports sur l'état des lieux établis par la Commission⁴⁴, Europol avait déployé neuf agents dans les cinq îles en juillet 2016, conformément au plan opérationnel convenu avec la police grecque en juin 2016. Europol indique avoir déployé en Grèce une première équipe de dix agents invités en septembre 2016. En octobre 2016, 16 agents supplémentaires détachés par les États membres ont été affectés dans les cinq points d'accès grecs pour procéder à des vérifications de sécurité de deuxième ligne dans les bases de données d'Europol.

Italie

54. Globalement, les autorités italiennes estiment que le soutien apporté par les agences de l'UE était satisfaisant, notamment parce que la situation s'est améliorée à partir de mai, lorsque plusieurs experts de Frontex dont le déploiement était initialement prévu en Grèce ont pu être envoyés en Italie. Toutefois, la Commission considère encore que la réponse des

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

⁴³ COM(2016) 634 final du 28.9.2016 – Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

⁴⁴ Commission européenne, État des lieux, 28 juillet 2016.

États membres aux demandes d'envoi d'experts en Italie formulées par l'EASO est insuffisante pour faire face au nombre élevé d'arrivées de personnes pouvant prétendre à la relocalisation. Fin septembre 2016, 33 experts en matière d'asile étaient sur le terrain (ainsi que 35 médiateurs culturels), alors que le plan convenu avec les autorités italiennes en prévoyait 74⁴⁵.

55. En septembre 2016, l'Italie a marqué son accord pour qu'Europol soit associé aux contrôles de sécurité secondaires sur place, comme le demandait le Conseil. Europol a contribué à l'élaboration d'un plan opérationnel et préparait le déploiement d'agents invités. En octobre 2016, l'Italie a par ailleurs sollicité l'aide d'Europol pour des vérifications de sécurité supplémentaires liées à la relocalisation⁴⁶.

La Commission a joué un rôle actif en matière de coordination

56. L'approche des points d'accès implique une multitude d'acteurs à différents niveaux. Le bon fonctionnement des points d'accès ne peut donc être garanti que si les activités de la Commission européenne, des agences de l'UE, des autorités nationales aux niveaux central et local, des organisations internationales (HCR et OIM) et des ONG sont bien coordonnées.

57. La coordination est assurée aux niveaux national et opérationnel, ainsi qu'à celui de l'UE et des points d'accès. Dans les deux pays, elle a été facilitée par la présence de personnel spécialisé de la Commission et des agences.

Grèce

58. En Grèce, la coordination centrale est assurée dans le cadre de réunions de coordination interservices, qui réunissent l'ensemble des autorités nationales compétentes, la Commission, les agences de l'UE et les principales organisations internationales. La Commission apporte son soutien par l'intermédiaire du nouveau service d'appui à la réforme structurelle (ci-après le «SARS»), créé en 2015, ainsi que d'agents provenant d'autres

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

⁴⁶ Informations communiquées par Europol.

services de la Commission. Le directeur général du SARS préside ces réunions interservices organisées toutes les deux semaines à Athènes.

59. Les parties prenantes interrogées au cours de la mission d'audit en Grèce nous ont toutes fait part de leur préoccupation concernant l'absence de procédures opérationnelles standard relatives aux points d'accès (ci-après les «SOP»). Dans sa feuille de route⁴⁷, la Grèce indiquait que l'élaboration de SOP constituait un objectif clé pour tous les centres d'accueil; cependant, de telles procédures n'ont jamais été adoptées. Au début de 2016, le gouvernement grec en avait élaboré et la Commission avait formulé des commentaires sur le projet de document correspondant. Toutefois, la déclaration UE-Turquie a fondamentalement changé le fonctionnement des points d'accès. Parallèlement, la Grèce a adopté une nouvelle législation, qui transforme le service de premier accueil en un service d'accueil et d'identification (ci-après le «RIS») et lui confie de nouvelles tâches. Cela a également entraîné l'arrêt de l'élaboration des SOP et nécessité leur révision. Au moment de notre visite, la Grèce n'avait pas encore terminé la révision du projet de procédures opérationnelles standard, alors que la Commission le lui avait demandé à plusieurs reprises.

60. Au niveau opérationnel, la coordination est assurée par l'intermédiaire de la *task force* régionale de l'UE⁴⁸, dont le siège se trouve à Athènes au port du Pirée. Cette plateforme a été conçue de manière à ce que les agences de l'UE puissent se réunir régulièrement pour faciliter la coordination générale et l'échange d'informations entre les différentes parties prenantes, conformément à leur mandat respectif. La Commission européenne assiste également à ces réunions, qu'elle préside d'ailleurs. Le rôle de la *task force* dans l'approche des points d'accès n'est toutefois pas très clairement défini et les autorités nationales ne participent pas à ses réunions.

⁴⁷ Feuille de route grecque relative à la relocalisation et aux zones et centres de crise, 29 septembre 2015, p. 6 et 15.

⁴⁸ Voir COM(2015) 490 final du 23.9.2015 – Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, en particulier l'annexe II qui dispose ce qui suit: «Chaque État membre d'accueil abrite un siège opérationnel conjoint rassemblant des représentants des trois agences (la *task force* régionale de l'Union européenne - EURTF). Ce siège opérationnel conjoint coordonne le travail des équipes d'appui dans les zones de crise et assure une coopération étroite avec les autorités nationales de l'État membre d'accueil.»

61. Les autorités centrales sont chargées de la gestion générale des points d'accès, mais elles n'assument pas encore pleinement cette responsabilité. À titre d'exemple, aucune personne ou autorité n'était spécifiquement désignée pour assurer en permanence la gestion générale de la structure et des opérations. La gestion des points d'accès a officiellement été confiée au service d'accueil et d'identification, mais il ne disposait que d'un très petit nombre d'agents sur le terrain au moment de la visite d'audit, ce qui ne lui permettait pas d'assurer une présence sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Dans la pratique, toutes les parties prenantes ne savaient pas exactement quelle était l'autorité de décision compétente en charge des sites.

Italie

62. En Italie, les autorités nationales se sont résolument approprié l'approche des points d'accès et la gestion des flux migratoires correspondante. La mise en œuvre de l'approche des points d'accès relève de la responsabilité d'une équipe italienne spécifique au sein du ministère de l'intérieur (département des libertés civiles et de l'immigration). La Commission apporte son soutien au niveau central par l'intermédiaire d'une petite équipe d'agents affectée à Rome. Des procédures opérationnelles standard ont été élaborées à ce niveau par un groupe de travail placé sous la direction du ministère italien de l'intérieur et composé de toutes les parties prenantes principales (les autorités italiennes, la Commission, Frontex, Europol, l'EASO, le HCR et l'OIM). Ces procédures ont été officiellement adoptées et communiquées aux acteurs concernés le 17 mai 2016. Elles comportent des orientations opérationnelles pour les activités réalisées dans les points d'accès, l'objectif étant de faire en sorte que le travail soit organisé de manière efficiente et uniforme. L'ensemble des parties prenantes considère que leur adoption, après plusieurs mois de consultation, est une avancée majeure qui contribue à structurer l'approche des points d'accès en Italie.

63. La *task force* de l'UE, dont le siège se trouve à Catane en Sicile, assure la coordination sur le plan opérationnel. Outre les agences de l'UE et la Commission, l'EURTF en Italie est également composée des différentes autorités nationales compétentes.

64. Au niveau des points d'accès, les autorités locales (*prefecture*) sont chargées de la coordination et de la gestion générale de chaque structure de point d'accès, mais elles n'y assurent pas une présence permanente, à la différence des deux principaux acteurs

présents: la police nationale (*questura*) et l'entité gestionnaire de la structure (souvent une ONG), chacune avec ses propres domaines de compétences. Dans la pratique, cette situation donne l'impression qu'il n'existe pas de «point de contact» clairement établi pour chaque point d'accès, comme plusieurs parties prenantes l'ont signalé.

Le suivi est régulier, mais l'évaluation de la performance au niveau des points d'accès peut être améliorée

65. Après l'adoption de l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne a établi de nombreux rapports sur la gestion de la crise des réfugiés en général. La mise en œuvre de l'approche des points d'accès est notamment examinée dans les rapports sur la relocalisation et la réinstallation⁴⁹. Ces derniers sont publiés tous les mois depuis mars 2016 et comportent une section sur la mise en œuvre des feuilles de route en Grèce et en Italie, qui est étroitement liée à l'approche des points d'accès. Ces rapports visent à dresser, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, un état des lieux actualisé qui présente de manière synthétique les progrès accomplis et les problèmes relevés. Ils comportent également des recommandations adressées par la Commission européenne à l'ensemble des parties prenantes. Des rapports distincts sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie comportent également des observations sur la situation aux points d'accès⁵⁰. Enfin, des rapports ponctuels ou des communications spécifiques⁵¹ et des fiches d'information complètent le cadre d'information consolidé.

66. Les communications régulières de la Commission européenne sur l'approche des points d'accès contribuent à établir un cadre d'information transparent et ouvert sur la mise en

⁴⁹ Le rapport sur la relocalisation et la réinstallation est fondé sur l'obligation, imposée par l'article 12 des décisions 2015/1523 et 2015/1601 du Conseil, de faire rapport tous les six mois sur la mise en œuvre de ces décisions et des feuilles de route.

⁵⁰ Voir document COM(2016) 634 final, qui contient des commentaires concernant, par exemple, le nombre d'arrivées dans les îles grecques, la surpopulation aux points d'accès, l'absence de coordonnateur grec permanent dans les centres d'enregistrement et la nécessité d'adopter des instructions permanentes.

⁵¹ COM(2016) 220 final du 12.4.2016 – Évaluation du plan d'action de la Grèce destiné à remédier aux manquements graves constatés lors de l'évaluation pour 2015 de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures.

œuvre de cette approche. L'aspect qualitatif des rapports (problèmes recensés, recommandations, etc.) montre la volonté de la Commission européenne de suivre les progrès accomplis et d'en rendre compte⁵². Nous avons toutefois relevé les éléments suivants:

- bien que la Commission ait constamment encouragé les autorités italiennes à augmenter le nombre de points d'accès⁵³, aucune analyse coûts/avantages n'a été réalisée pour comparer la solution consistant à ouvrir de nouveaux points d'accès avec le plan adopté récemment et prévoyant d'appliquer systématiquement l'approche des points d'accès dans tous les ports de débarquement sans structures d'hébergement;
- les points d'accès fonctionnent à présent depuis plus d'un an, mais aucun cadre de suivi de la performance n'a encore été établi, au niveau des différents points d'accès, pour contrôler l'efficacité des opérations et l'utilisation des ressources (comme le personnel et les équipements), pour détecter les éventuelles capacités inutilisées et/ou goulets d'étranglement et remédier à ces problèmes, ainsi que pour faciliter le recensement des bonnes pratiques, le partage des enseignements tirés et des informations sur les changements, le cas échéant;
- bien que la Commission tente de consolider les données provenant des autorités nationales et des agences de l'UE, plusieurs informations ne sont pas partagées, comme la durée du séjour des migrants aux points d'accès dans l'attente de leur enregistrement et du traitement de leur demande d'asile (Grèce), et certaines données clés ne sont pas

⁵² Bien que la Commission ne cache pas, le cas échéant, les problèmes ou le manque de progrès constatés, elle semble parfois trop optimiste, par exemple dans le document COM(2016) 636 final, où elle considère qu'un objectif de 6 000 personnes relocalisées par mois reste valable. La Commission avait d'abord fixé cet objectif jugé nécessaire dans le cadre de son premier rapport sur la relocalisation du 16 mars 2016 (COM(2016) 165 final). Or, étant donné que moins de 6 000 personnes avaient été relocalisées durant la première année complète de mise en œuvre des décisions de relocalisation, il aurait fallu définir un objectif mensuel largement supérieur à 8 000 personnes pour respecter l'engagement pris, à savoir la relocalisation de 106 000 personnes avant septembre 2017. Même en tenant compte de la récente et faible accélération du rythme des relocalisations, cet objectif semble tout à fait hors de portée.

⁵³ Voir, par exemple, le document COM(2016) 636 final.

couvertes ou publiées, comme le nombre total de migrants identifiés et enregistrés aux points d'accès ou qui reçoivent une ordonnance de retour, ainsi que le nombre de ceux effectivement renvoyés (Italie).

Efficacité de l'approche des points d'accès

67. Nous avons vérifié si l'approche des points d'accès avait permis l'identification et l'enregistrement de tous les migrants, le relevé de leurs empreintes digitales, ainsi que leur orientation vers les procédures de suivi pertinentes (asile, relocalisation ou retour).

L'approche des points d'accès a permis d'améliorer le taux d'enregistrement et de relevé des empreintes digitales des migrants

68. L'approche des points d'accès avait pour objectif premier de contribuer à améliorer la gestion des frontières, en garantissant l'identification et l'enregistrement corrects de tous les migrants, ainsi que le relevé de leurs empreintes digitales. La mise en place de ces points d'accès est en outre une condition préalable à l'orientation des migrants vers la procédure de suivi adéquate, à savoir la procédure d'asile nationale, le programme de relocalisation d'urgence ou les procédures de retour.

69. Au cours de la phase d'identification, les données personnelles des migrants sont établies et leur nationalité est vérifiée (filtrage), tandis que les personnes vulnérables sont recensées en vue d'un traitement prioritaire. Ensuite, lors de la phase d'enregistrement, les empreintes digitales sont relevées, comme l'exige le règlement Eurodac, et conservées dans Eurodac, la base de données des empreintes digitales de l'UE. Les migrants sont photographiés, leurs données sont saisies et font l'objet de vérifications croisées dans les bases de données européennes et internationales pertinentes, l'authenticité de leurs (éventuels) documents est vérifiée et la police effectue des contrôles de sécurité.

70. La police met en œuvre ces premières procédures avec Frontex, dans le cadre d'une série d'actions menées successivement à l'intérieur de la zone des points d'accès prévue à cet

effet⁵⁴. Lors de cette étape ou à un stade ultérieur, les migrants peuvent exprimer le souhait de demander l'asile (voir également le diagramme sur l'approche des points d'accès à l'annexe II).

71. En Grèce, au moment de notre visite en juillet 2016, les migrants étaient identifiés et enregistrés et leurs empreintes digitales étaient relevées dans les trois jours suivant leur arrivée⁵⁵ dans les îles. Selon les données de la Commission, depuis mars 2016, les points d'accès grecs sont en mesure d'effectuer ces tâches correctement pour presque tous les migrants. Cela représente une amélioration notable par rapport au taux d'enregistrement de 8 % en septembre 2015⁵⁶ (en janvier 2016, il atteignait déjà 78 %). Cette tâche est également devenue plus gérable depuis la déclaration UE-Turquie, le nombre d'arrivées ayant fortement diminué par rapport à 2015.

72. En Italie, le nombre d'arrivées en 2016 est resté comparable à celui de 2014 et de 2015. En ce qui concerne l'enregistrement complet des migrants en Italie, seul un tiers environ de ceux-ci arrive (et est enregistré) aux points d'accès⁵⁷; la majorité d'entre eux débarque en fait dans d'autres ports. D'après les dernières informations transmises par les autorités italiennes⁵⁸, le taux d'enregistrement et de relevé des empreintes digitales a considérablement augmenté, passant d'environ 60 % au cours du premier semestre de 2015

⁵⁴ En Italie, elles sont également mises en œuvre dans les ports de débarquement en dehors des points d'accès.

⁵⁵ L'article 14 du règlement Eurodac n° 603/2013 (JO L 180 du 29.6.2013, p. 1) dispose que tout État membre doit relever sans tarder les empreintes digitales de chaque ressortissant de pays tiers, âgé de 14 ans au moins, qui a été interpellé lors du franchissement irrégulier de sa frontière. L'État membre concerné transmet au système central, dès que possible et au plus tard 72 heures après cette interpellation, les données dactyloscopiques et les autres données réunies sur cette personne.

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ Au 29 juillet 2016, 29,7 % des migrants étaient arrivés en Italie par les points d'accès (*source*: ministère italien de l'intérieur). Néanmoins, certains migrants qui avaient débarqué en dehors des points d'accès y ont ensuite été effectivement transférés et enregistrés. Globalement, la proportion de migrants qui ont transité par les points d'accès pendant au moins une partie du processus d'identification/d'enregistrement était supérieure à 29,7 % (elle est estimée à environ 40 % au 30 juin 2016, mais les données exactes ne sont pas disponibles).

⁵⁸ Ministère italien de l'intérieur, *Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*, 11.1.2017.

à une moyenne de 97 % pour l'ensemble de l'année 2016. Cette hausse reflète l'impact positif de l'application de l'approche des points d'accès non seulement dans les quatre points considérés, mais également dans 15 autres ports de débarquement au cours de l'année 2016 (voir aussi points 45 et 46). Il en a résulté une diminution du risque que certains migrants entrent dans le pays sans avoir été dûment enregistrés et sans que leurs empreintes digitales aient été relevées. Toutes les parties prenantes interrogées ont reconnu que l'approche des points d'accès a joué un rôle important dans l'amélioration de la situation en Italie, car elle a non seulement contribué à la mise en place d'infrastructures adéquates, mais elle a aussi permis l'élaboration de procédures standard à appliquer et a eu une incidence positive sur les pratiques en général.

73. Selon l'approche des points d'accès, il faut en outre que, au cours du processus d'enregistrement, les données à caractère personnel et les empreintes digitales des migrants en situation irrégulière soient saisies et qu'elles fassent l'objet de vérifications dans diverses bases de données de sécurité nationales, européennes et internationales, comme cela est prévu par les règles du RAEC. Toutefois, les contrôles de sécurité à réaliser étaient limités par le cadre juridique en vigueur et par la façon dont les systèmes ont été conçus. Jusqu'en septembre 2016, l'ancien mandat de Frontex disposait que ses agents invités ne pouvaient accéder aux bases de données de sécurité et de vérification de documents européennes⁵⁹ que s'ils y étaient autorisés par le pays d'accueil. En Grèce, ils n'ont pu participer à ce volet des travaux que dans le cadre de modalités de travail informelles convenues avec la police locale.

74. À cet égard, le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes autorise les équipes de ce dernier à accéder aux bases de données pertinentes⁶⁰. En matière de contrôles de sûreté systématiques, le problème de l'interopérabilité des bases de données de sécurité (absence d'un système doté d'un point

⁵⁹ COM(2016) 85 final. «Les contrôles dans les bases de données de sécurité et de vérification de documents européennes et d'Interpol, et en particulier dans le système d'information Schengen, doivent devenir systématiques, et il convient de rendre les bases de données européennes accessibles aux agents invités de Frontex.»

⁶⁰ Article 40, paragraphe 8, du règlement (UE) 2016/1624.

d'entrée unique qui permettrait la consultation de plusieurs bases de données en une seule recherche) constitue toutefois une difficulté qui ne peut être résolue à court terme⁶¹.

Les goulets d'étranglement au niveau des procédures de suivi affectent le fonctionnement des points d'accès

75. L'approche des points d'accès est étroitement liée aux procédures qui sont appliquées par la suite. Pour que les migrants soient efficacement orientés vers la procédure d'asile et vers les procédures ultérieures de relocalisation ou de retour, le cas échéant, les procédures consécutives à l'enregistrement doivent être mises en œuvre dans un délai raisonnable. Les migrants devraient aussi recevoir des informations utiles sur les différentes procédures.

Grèce

76. Lorsqu'ils sont confrontés à la perspective d'un retour immédiat, presque tous les nouveaux arrivants demandent une protection internationale. Vu le faible nombre de demandes d'asile en Grèce avant mars 2016, le personnel du service d'asile grec était réduit. Lorsque ces dernières se sont soudainement multipliées, il a donc fallu augmenter d'urgence ses effectifs pour y faire face. Toutefois, cette augmentation des effectifs n'avait pas été prévue avant l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie. Ensuite, le processus de recrutement et de formation des nouveaux agents a pris du temps, ce qui a affecté la capacité du service d'asile grec à traiter les demandes. En août 2016, le renforcement du service d'asile était en cours, avec le recrutement de 124 agents temporaires, financé par une subvention d'aide d'urgence au titre du FAMI signée avec l'EASO⁶².

⁶¹ COM(2016) 85 final, annexe 3 — Italie — État des lieux: «Les interconnexions entre les différentes bases de données restent limitées. Il n'existe notamment pas de connexion directe et automatique entre la procédure d'enregistrement (*foglio notizie*), d'une part, et le SIS et les bases de données d'Europol et d'Interpol, d'autre part. Cette connexion devrait être établie en priorité afin de permettre des vérifications systématiques».

⁶² Informations communiquées par la Commission européenne.

77. En septembre 2016⁶³, la majorité des migrants arrivés après le 20 mars n'avait toujours pas eu la possibilité d'introduire une demande d'asile⁶⁴. La priorité accordée aux demandes d'asile présentées par les ressortissants de certains pays⁶⁵, ainsi que le manque d'informations précises pour les migrants sur les procédures et les délais d'attente ont contribué à une montée des tensions dans les camps.

78. Depuis mars 2016, il n'est en outre plus possible pour les migrants nouvellement arrivés d'obtenir une relocalisation. Cela résulte d'une décision du service d'asile grec, qui est conforme aux opinions exprimées par les États membres au sein du Conseil «Justice et affaires intérieures» et selon laquelle, en matière de relocalisation, il convenait de privilégier les migrants arrivés avant le 20 mars et se trouvant sur le continent. Ce point de vue n'est étayé par aucune base juridique claire dans les deux décisions du Conseil sur la relocalisation.

79. En outre, le rythme des retours décidés en vertu de la déclaration UE-Turquie a été lent, ce qui a également contribué au surpeuplement des points d'accès, comme la Commission l'a relevé⁶⁶. Étant donné que presque tous les nouveaux arrivants demandent l'asile, ils ne peuvent être pris en considération pour le retour que lorsqu'une décision négative leur a été notifiée et qu'ils ont épuisé les voies de recours. De fin mars 2016 à début décembre 2016, un total de 748 migrants ont été renvoyés des îles grecques vers la Turquie, sur un total de quelque 17 000 arrivées⁶⁷.

⁶³ Des données transmises par la Commission montrent qu'à la mi-septembre 2016, environ un tiers des migrants présents à ce moment-là dans les îles avait eu la possibilité d'introduire effectivement leur demande d'asile, et que quelque 20 % seulement avaient eu un entretien.

⁶⁴ L'article 6, paragraphe 2, de la directive sur la procédure d'asile dispose ce qui suit: «Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais.»

⁶⁵ Comme il ressort d'entretiens sur place et des procès-verbaux des réunions du comité de pilotage relatives à la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

⁶⁶ COM(2016) 349 final et COM(2016) 634 final.

⁶⁷ COM(2016) 792 final du 8.12.2016 – Quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

Italie

80. En Italie, l'approche des points d'accès remplit l'objectif pour lequel elle a été conçue: non seulement elle permet d'enregistrer 97 % des migrants qui arrivent et de relever leurs empreintes digitales (voir point 72), mais elle leur donne aussi la possibilité d'exprimer le souhait de demander l'asile. En outre, les candidats susceptibles de prétendre à la relocalisation sont déjà identifiés lors du processus d'enregistrement aux points d'accès, après lequel ils sont transférés dans des centres d'accueil spécialisés.

81. Lorsque la mise en œuvre de l'approche des points d'accès a commencé, le principal défi pour le système de relocalisation consistait à trouver des candidats éligibles souhaitant bénéficier de ce système. Les migrants étant à présent mieux informés sur la relocalisation, un plus grand nombre de candidats ont été identifiés dans le cadre de l'approche des points d'accès plus structurée. Actuellement, le principal obstacle à la relocalisation est le manque d'engagements de la part des États membres. Au 27 septembre 2016, un an après l'adoption des décisions sur la relocalisation par le Conseil et à mi-parcours de la période de mise en œuvre de deux ans, seules 1 196 personnes avaient effectivement été relocalisées depuis l'Italie, parmi lesquelles aucun mineur non accompagné, et 3 809 engagements formels⁶⁸ avaient été pris par des États membres envers l'Italie (alors qu'en vertu des décisions du Conseil, l'engagement global était de 34 953 personnes à relocaliser depuis l'Italie).

82. Un autre obstacle résulte du faible taux d'exécution des décisions de retour, qui est toujours inférieur à 20 % selon les données transmises par les autorités italiennes⁶⁹. La capacité limitée des centres d'identification et d'expulsion, ainsi que le manque de coopération de la part des pays d'origine pour la réadmission font partie des difficultés

⁶⁸ COM(2016) 636 final. L'écart entre le nombre d'engagements formels (offres faites par les États membres) et le nombre de personnes effectivement relocalisées s'explique en partie par le délai nécessaire pour traiter les demandes de relocalisation et en partie par d'autres facteurs recensés par la Commission dans ses rapports successifs sur la relocalisation et la réinstallation, tels que des refus injustifiés de la part des États membres, des obstacles liés aux contrôles de sécurité et la nécessité de renforcer la capacité de traitement en Italie.

⁶⁹ *Source*: Ministère italien de l'intérieur. Ces données concernent 2015 et les sept premiers mois de 2016.

structurelles liées à la mise en œuvre des retours que les autorités italiennes ont relevées et décrites dans leur feuille de route.

83. En raison du nombre constamment élevé d'arrivées (plus de 150 000 par an depuis 2014) et de l'existence de goulets d'étranglement du fait que les relocalisations et les départs de migrants ne sont pas légion, l'Italie pourrait prochainement connaître un problème de capacité globale pour l'hébergement des demandeurs d'asile.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

84. Les États membres de l'UE sont responsables au premier chef de tous les aspects du contrôle des frontières et du traitement des demandes d'asile. La Commission a donc élaboré cette nouvelle approche «des points d'accès» pour aider la Grèce et l'Italie, c'est-à-dire les États membres situés en première ligne, à faire face à l'augmentation spectaculaire et soudaine du nombre de migrants en situation irrégulière arrivés à leurs frontières extérieures en 2015/2016. Cette approche vise à fournir un soutien opérationnel aux États membres, afin de s'assurer que les migrants nouvellement arrivés soient identifiés et enregistrés, que leurs empreintes digitales soient relevées et qu'ils soient ensuite orientés vers les procédures de suivi pertinentes. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'approche des points d'accès a contribué à améliorer la gestion des flux migratoires dans les deux États membres en première ligne, dans des conditions très difficiles et en perpétuelle évolution, car elle a permis d'augmenter leur capacité d'accueil, de perfectionner les procédures d'enregistrement et de renforcer la coordination de l'aide apportée.

85. Dans les deux pays, l'emplacement des points d'accès a à juste titre été choisi compte tenu des principaux points d'entrée et de l'existence de structures disponibles. Leur mise en place a toutefois pris plus de temps que prévu. En Grèce, quatre des cinq points d'accès prévus étaient opérationnels en mars 2016, tandis que le dernier l'est devenu en juin 2016. En Italie, quatre des six points d'accès prévus étaient opérationnels en mars 2016, tandis que la mise en place des deux autres était en cours. Ces derniers n'étaient toutefois pas encore opérationnels à la fin février 2017. Malgré l'aide considérable apportée par l'UE, les structures d'accueil en place fin 2016 dans les deux pays n'étaient toujours pas bien adaptées pour recevoir (Italie) ou pour héberger (Grèce) correctement le nombre de migrants qui arrivent. Les structures appropriées pour loger les mineurs non accompagnés et

pour traiter leur cas conformément aux normes internationales étaient encore insuffisantes, aussi bien au niveau des points d'accès que lors de l'étape suivante de l'accueil (voir points 36 à 47).

86. La Commission et les agences compétentes de l'UE ont soutenu les efforts des États membres en première ligne en leur fournissant des experts, des ressources financières et techniques et des conseils, ainsi qu'en assurant la coordination. La capacité des agences à apporter cette aide dépendait et dépend toujours en grande partie des ressources allouées par les autres États membres. En outre, le déploiement d'experts était souvent de très courte durée, ce qui en a réduit l'efficacité. Les nouveaux mandats (ou ceux envisagés) pour les agences compétentes visent à remédier à ces lacunes (voir points 48 à 55).

87. Dans les deux pays, la coordination de l'approche des points d'accès a été facilitée par la présence de personnel spécialisé de la Commission et des agences, ainsi que par la mise en place de *task forces* régionales au niveau opérationnel, bien que le rôle précis de ces dernières dans l'approche des points d'accès reste à définir en détail. Les procédures opérationnelles standard sont un élément essentiel pour préciser les responsabilités et pour uniformiser les procédures, notamment lorsque de nombreux acteurs différents sont impliqués, comme c'est le cas dans le cadre de l'approche des points d'accès actuelle. L'Italie a établi des procédures opérationnelles standard relatives aux points d'accès et les applique à la fois dans ceux-ci et dans d'autres ports de débarquement qui fonctionnent de la même façon. En Grèce, aucune procédure de ce type n'a été adoptée à ce jour. La coordination au niveau des différents points d'accès est encore fragmentaire. De plus, bien qu'il soit établi que les autorités centrales des États membres sont chargées de la gestion générale des points d'accès, elles n'assument pas encore pleinement cette responsabilité, du moins en Grèce. La surveillance exercée par la Commission ainsi que ses rapports concernant les progrès réalisés et les problèmes aux points d'accès sont réguliers et approfondis, mais certaines informations ne sont pas partagées entre les différentes parties prenantes et plusieurs indicateurs de performance clés ne font l'objet d'aucun compte rendu (voir points 56 à 66).

88. En Grèce et en Italie, l'approche des points d'accès a permis d'assurer, en 2016, l'identification et l'enregistrement de la plupart des migrants arrivés, le relevé de leurs

empreintes digitales, ainsi que la vérification des informations les concernant dans les bases de données de sécurité pertinentes. À cet égard, l'approche des points d'accès a contribué à améliorer la gestion des flux migratoires (voir points 68 à 74). Dans le cadre de cette approche, les migrants doivent en outre être orientés vers des procédures de suivi appropriées, à savoir une demande d'asile au niveau national, une relocalisation dans un autre État membre (le cas échéant) ou un retour dans le pays d'origine (ou de transit). La mise en œuvre de ces procédures de suivi est souvent lente, avec la création de goulets d'étranglement susceptibles d'avoir des répercussions sur le fonctionnement des points d'accès (voir points 76 à 83).

89. Sur la base de ces conclusions, nous formulons plusieurs recommandations présentées ci-après. Compte tenu de la crise migratoire persistante aux frontières extérieures de l'UE, les recommandations n^{os} 1 à 4 portent sur des questions qui doivent être traitées de toute urgence et résolues dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 1 – Capacité des points d'accès

- La Commission et les agences compétentes devraient aider davantage la Grèce à remédier au problème de la capacité insuffisante des points d'accès moyennant:
 - une mise à niveau des infrastructures de logement dans les îles où les points d'accès sont situés;
 - une nouvelle réduction du délai de traitement des demandes d'asile (avec l'aide de l'EASO), ainsi que la communication aux migrants d'informations indiquant clairement comment et quand leur demande sera examinée;
 - l'application des procédures de retour en vigueur, le cas échéant (avec l'aide de Frontex).
- La Commission et les agences compétentes devraient soutenir davantage les efforts déployés par l'Italie pour augmenter le nombre de points d'accès comme prévu initialement, ainsi que pour prendre d'autres mesures destinées à étendre l'approche des points d'accès de manière à couvrir également les débarquements en dehors de ces derniers.

Recommandation n° 2 – Mineurs non accompagnés

- La Commission ainsi que les agences et organisations internationales compétentes devraient aider les autorités grecques et italiennes à prendre toutes les mesures possibles pour s'assurer que les mineurs non accompagnés arrivés en tant que migrants soient traités conformément aux normes internationales, c'est-à-dire qu'ils bénéficient entre autres d'un abri satisfaisant, d'une protection, d'un accès prioritaire aux procédures d'asile et éventuellement d'une relocalisation.
- La Commission devrait insister pour qu'un agent de protection de l'enfance soit désigné pour chaque point d'accès/site.
- La Commission et les agences compétentes devraient aider davantage les autorités responsables en organisant des formations et en fournissant des conseils juridiques. Elles devraient également continuer à surveiller la situation et à faire rapport sur les mesures prises et sur les progrès accomplis.

Recommandation n° 3 – Déploiements d'experts

- La Commission et les agences devraient continuer de demander à tous les États membres de déployer davantage d'experts afin de mieux couvrir les besoins actuels.
- Les experts fournis par les États membres devraient être déployés pour des périodes suffisamment longues et avoir un profil qui corresponde à celui requis, pour que le soutien apporté par Frontex, par l'EASO et par Europol à la Grèce et à l'Italie soit suffisamment efficient et efficace.

Recommandation n° 4 – Fonctions et responsabilités dans le cadre de l'approche des points d'accès

- La Commission, les agences et les autorités nationales devraient préciser la fonction, la structure et les responsabilités de la *task force* régionale de l'UE dans le cadre de l'approche des points d'accès.

- La Commission et les agences devraient continuer d'insister pour que l'Italie et la Grèce désignent une seule et unique personne chargée de la gestion et du fonctionnement généraux de chaque point d'accès sur une plus longue période, et pour que la Grèce élabore des procédures opérationnelles standard destinées aux points d'accès.

Recommandation n° 5 – Évaluation de l'approche des points d'accès

- La Commission et les agences devraient évaluer, avant fin 2017, l'établissement et la mise en œuvre de l'approche des points d'accès à ce jour et formuler des suggestions de nouvelles évolutions. Il s'agirait de proposer entre autres un modèle type de soutien à appliquer à l'avenir en cas de mouvements migratoires de grande ampleur, une définition des différentes fonctions et responsabilités, des exigences minimales en matière d'infrastructures et de ressources humaines ainsi que des types d'aide à apporter, et des procédures opérationnelles standard.
- Cette analyse devrait également consister à déterminer s'il est nécessaire de clarifier davantage le cadre juridique de l'approche des points d'accès en tant que partie intégrante de la gestion des frontières extérieures de l'UE.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 21 mars 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

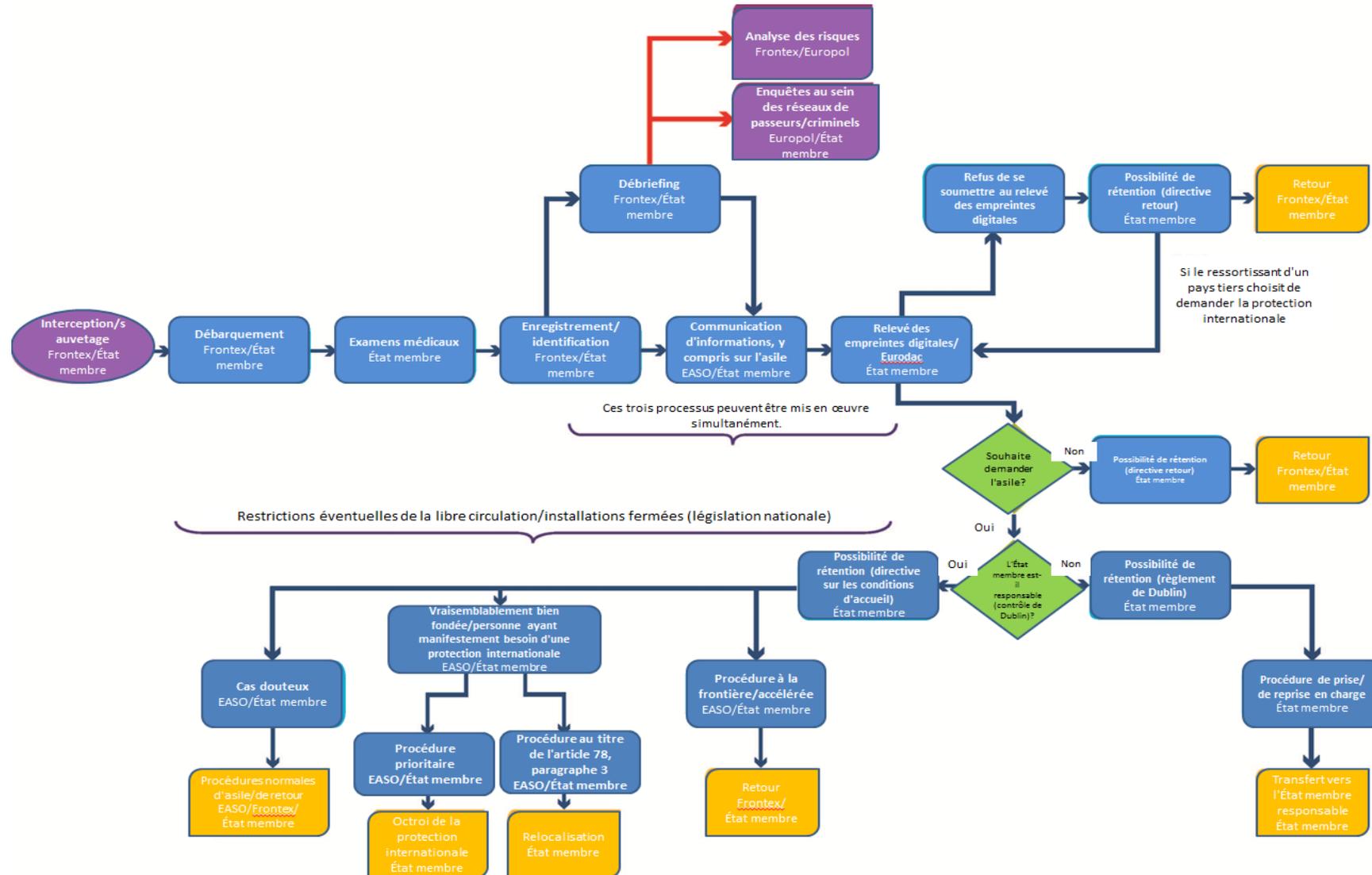
Président

Chronologie des réponses de l'UE à la crise migratoire

2015	
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Décès par noyade de plus de 1 000 personnes en Méditerranée, lors de deux incidents distincts
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	Présentation, par la Commission, de l'agenda européen en matière de migration Présentation, par la Commission, du 1 ^{er} train de propositions (y compris la relocalisation de 40 000 personnes) Présentation, par la Commission, du 2 ^e train de propositions (y compris la relocalisation de 120 000 personnes)
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Décision (UE) 2015/1523 du Conseil instituant un mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation, depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres États membres, de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale Décision (UE) 2015/1601 du Conseil instituant un mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation, depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres États membres, de 120 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale Communication de la Commission – Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration Présentation de la «Feuille de route grecque relative à la relocalisation et aux zones et centres de crise» et de la «Feuille de route italienne»
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	Communication de la Commission – Gestion de la crise des réfugiés: état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	Communication de la Commission – Rapports d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce («à ce jour il existe un seul point d'accès, qui n'est pas encore tout à fait opérationnel, à Lesbos») et en Italie («Lampedusa est actuellement le seul point d'accès opérationnel»)

2016					
FÉVRIER	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29	Communication de la Commission – État d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration (annexe 2 – Grèce: le point d'accès de Lesbos est opérationnel, les travaux sont en cours dans les autres; annexe 3 – Italie: les points d'accès de Lampedusa et Pozzallo sont opérationnels)			
	MARS	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	Communication de la Commission – Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation (Grèce: 4 points d'accès opérationnels, Italie: 4 points d'accès opérationnels) Déclaration UE-Turquie		
		AVRIL	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Communication de la Commission – Deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation Communication de la Commission – Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie	
			MAI	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29	Communication de la Commission – Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation
				JUIN	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
JUILLET					1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
	SEPTEMBRE				1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
		NOVEMBRE			1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31

L'approche dite «des points d'accès»



Source: Commission européenne, note explicative du 15 juillet 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«RÉPONSE DE L'UE À LA CRISE DES RÉFUGIÉS: L'APPROCHE DITE "DES POINTS D'ACCÈS"»

SYNTHÈSE

I. La Commission considère que le rapport procure une analyse équilibrée de l'une des mesures les plus ambitieuses de l'agenda européen en matière de migration, à savoir d'aider les États membres situés en première ligne qui sont confrontés à une pression migratoire disproportionnée.

Elle continuera à soutenir l'Italie et la Grèce dans le domaine de la gestion des flux migratoires et à coopérer étroitement avec les agences de l'UE à cette fin.

À cet égard, la Commission accepte les recommandations de la Cour visant à affiner davantage des aspects spécifiques de l'approche des points d'accès.

INTRODUCTION

7. Les règles de Dublin tiennent également compte de l'absence de liens plus forts avec d'autres pays de l'UE (tels que des liens familiaux, un visa ou un titre de séjour) ainsi que de la question de savoir si une demande a déjà été introduite auprès d'un autre État membre avant que soit prise une quelconque décision de transfert du demandeur.

28. Même si, au moment de l'audit, aucun rapport spécifique sur l'utilisation des fonds d'urgence pour les points d'accès n'était encore disponible, la Commission estime que, sur les 62,8 millions d'euros octroyés à l'Italie au titre du financement d'urgence (FAMI/FSI) jusqu'en décembre 2016, une aide d'urgence d'un montant maximal de 21,6 millions d'euros (19,1 millions au titre du FSI et 2,5 millions au titre du FAMI) porte sur des projets couvrant des activités menées dans les points d'accès.

OBSERVATIONS

39. Les demandeurs d'asile ne pouvaient être transférés sur le continent que si, après évaluation individuelle de leur dossier, ils étaient jugés vulnérables, s'ils pouvaient prétendre à un transfert au titre des règles de Dublin en raison de critères de regroupement familial, si leurs demandes étaient jugées recevables pour examen en Grèce ou s'ils étaient jugés admissibles au bénéfice d'une protection internationale.

46. En septembre 2016, les autorités italiennes ont informé la Commission de la décision d'appliquer l'approche des points d'accès à six ports de débarquement, qui n'étaient pas définis comme des points d'accès mais qui appliqueraient les procédures opérationnelles standard.

Le 7 décembre 2016, le ministère de l'intérieur italien a adopté une décision qui étendait cette approche à 15 ports de débarquement au total.

50. Europol envisage de procéder à une évaluation du régime des agents invités au second semestre de 2017, notamment sur la base de l'expérience acquise. La Commission sera pleinement associée à cet exercice.

58. La Commission dispose de personnel spécialisé à Athènes, à Bruxelles et dans les îles servant de point d'accès afin d'apporter son soutien à l'approche des points d'accès.

78. Les décisions du Conseil sur la relocalisation instituent des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, en vue de les aider à mieux faire face à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur leur

territoire (article 1^{er} des décisions du Conseil). Toutefois, bien qu'étant bénéficiaires conformément aux décisions du Conseil, l'Italie et la Grèce ne sont pas légalement tenues de relocaliser les demandeurs éligibles. De plus, les demandeurs ne disposent pas d'un droit subjectif à être relocalisés. L'Italie et la Grèce peuvent donc légalement décider de maintenir le demandeur sous leur responsabilité et soit d'examiner la recevabilité de son dossier, soit, en ce qui concerne les demandes jugées recevables, de statuer sur le fond.

79. Outre les 748 migrants renvoyés des îles grecques vers la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de fin mars à début décembre 2016, 439 migrants qui étaient arrivés sur le continent ont été renvoyés en Turquie en vertu du protocole bilatéral Grèce-Turquie entre le 4 avril et le 6 décembre 2016. Par ailleurs, 393 migrants arrivés dans les îles sont retournés volontairement dans leur pays d'origine, dans le cadre du programme d'aide au retour volontaire et de réintégration, entre le 1^{er} juin et le 6 décembre 2016.

81. Dans son tout récent 10^e rapport sur la relocalisation et la réinstallation, du 2 mars 2017, la Commission a expliqué que, mise à part l'insuffisance des engagements des États membres (comme l'absence de procédure spécifique pour la relocalisation des mineurs non accompagnés ou d'exigences spécifiques de certains États membres en ce qui concerne les entretiens de sécurité), il existe plusieurs facteurs qui font qu'en Italie, la mise en œuvre de la procédure de relocalisation d'urgence reste en deçà des attentes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Capacité des points d'accès

La Commission accepte la recommandation n° 1.

Recommandation n° 2 – Mineurs non accompagnés

La Commission accepte la recommandation n° 2.

Recommandation n° 3 – Déploiements d'experts

La Commission accepte la recommandation n° 3.

Recommandation n° 4 – Fonctions et responsabilités dans le cadre de l'approche des points d'accès

La Commission accepte la recommandation n° 4.

Recommandation n° 5 – Évaluation de l'approche des points d'accès

La Commission accepte la recommandation n° 5.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	19.4.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	26.1.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	21.3.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	5.4.2017

En mai 2015, la Commission a instauré une nouvelle approche dite «des points d'accès» pour aider la Grèce et l'Italie à faire face à l'augmentation spectaculaire et soudaine du nombre de migrants en situation irrégulière arrivés à leurs frontières extérieures. Le présent rapport indique en conclusion que, dans ces deux pays, l'approche des points d'accès a permis d'assurer l'identification et l'enregistrement de la plupart des migrants arrivés en 2016, le relevé de leurs empreintes digitales, ainsi que la vérification des informations les concernant dans les bases de données de sécurité pertinentes. Malgré l'aide considérable apportée par l'UE, les structures d'accueil en place fin 2016 dans les deux pays n'étaient cependant toujours pas bien adaptées. De plus, les structures appropriées pour loger les mineurs non accompagnés et pour traiter leur cas conformément aux normes internationales étaient insuffisantes. Dans le cadre de cette approche, les migrants doivent en outre être orientés vers des procédures de suivi appropriées, à savoir une demande d'asile au niveau national, une relocalisation dans un autre État membre ou un retour dans le pays d'origine. La mise en œuvre de ces procédures de suivi est souvent lente, avec la création de divers goulets d'étranglement susceptibles d'avoir des répercussions sur le fonctionnement des points d'accès.

4
1977-2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source