

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION (UE) 2017/1803 DE LA COMMISSION

du 3 octobre 2017

relative à l'amélioration des voies d'entrée légales pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale

[notifiée sous le numéro C(2017) 6504]

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

- (1) La réinstallation constitue un instrument majeur pour la protection des personnes déplacées et un témoignage patent de solidarité mondiale à l'égard des pays tiers, qu'elle aide à faire face au déplacement d'un nombre important de personnes fuyant la guerre ou les persécutions. En remplaçant les flux dangereux et irréguliers à destination de l'Union par des voies d'entrée sûres et légales, la réinstallation contribue à sauver des vies, à réduire les migrations irrégulières, à gérer la pression migratoire ainsi qu'à contrer le discours des réseaux de passeurs. Elle constitue en conséquence une pierre angulaire de la stratégie globale de l'Union européenne (UE) en matière d'asile et de migration.
- (2) En septembre 2015, la crise en Méditerranée a incité les institutions de l'Union à prendre immédiatement toute la mesure de l'urgence de la situation en raison de l'intensité des flux migratoires dans la région, et à appeler à l'adoption de mesures à court et à long terme, afin de faire face aux flux migratoires en dehors de l'UE, d'assurer le contrôle effectif de nos frontières extérieures et de renforcer la politique de retour de l'UE, tout en réformant le régime d'asile européen commun et en fournissant des voies sûres et légales d'entrée dans l'UE.
- (3) Parmi les mesures immédiates et en vue de réagir à la crise migratoire de manière globale, ainsi que de faire preuve de solidarité avec les pays tiers qui portent l'essentiel du poids de la crise mondiale des réfugiés, la Commission a recommandé, le 8 juin 2015, un programme à l'échelle de l'Union afin de réinstaller 20 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale sur deux ans ⁽¹⁾. Le 20 juillet 2015, les États membres et les États associés au système de Dublin ont convenu ensemble de réinstaller, au départ du Moyen-Orient, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord, 22 504 personnes ayant besoin d'une protection internationale ⁽²⁾.
- (4) Afin de démanteler les réseaux de passeurs de migrants et d'offrir à ces derniers d'autres solutions que de risquer leur vie, l'UE et la Turquie ont décidé, le 18 mars 2016, de briser le cycle des flux incontrôlés de migrants qui entraînent une crise humanitaire et sont convenues d'une série de mesures, parmi lesquelles la réinstallation dans l'UE de Syriens ayant besoin d'une protection internationale.
- (5) Dans le droit fil de la déclaration UE-Turquie, le Conseil a modifié la décision (UE) 2015/1601 du Conseil ⁽³⁾ afin de permettre aux États membres de remplir leurs obligations de relocalisation en ce qui concerne 54 000 demandeurs, par la réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres formes d'admission légale de Syriens ayant besoin d'une protection internationale depuis la Turquie, en vertu de leurs régimes nationaux et multilatéraux.
- (6) La déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants du 19 septembre 2016, qui a été adoptée par l'ensemble des 193 États membres des Nations unies, a appelé à un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde entier et l'aide dont ils ont besoin. Les États membres des Nations unies ont manifesté leur intention d'étendre le nombre et l'éventail des voies légales disponibles pour l'admission ou la réinstallation des réfugiés dans les pays tiers ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, C(2015) 3560 final.

⁽²⁾ Conclusions des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 20 juillet 2015

⁽³⁾ Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO L 268 du 1.10.2016, p. 82).

⁽⁴⁾ Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants; disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

- (7) Au 20 septembre 2017, plus de 23 000 personnes avaient été réinstallées dans le cadre du programme adopté le 20 juillet 2015 et de la déclaration UE-Turquie. Les États membres ont réinstallé, dans le cadre de leurs propres programmes nationaux, d'autres personnes ayant besoin d'une protection internationale.
- (8) Au cours de la seule année 2016, les États membres ont réinstallé 14 205 réfugiés, ce qui représente une augmentation significative par rapport aux 8 155 personnes réinstallées en 2015, aux 6 550 personnes réinstallées en 2014 et aux 4 000 à 5 000 réinstallations par an au cours de la période 2010-2013. Cette hausse est révélatrice de la valeur ajoutée et du potentiel de la coopération et de la coordination au niveau de l'UE dans le domaine de la réinstallation. Elle témoigne aussi de l'importance d'une mobilisation des ressources financières appropriées pour la réinstallation dans le budget de l'UE, étant donné que 293,3 millions d'EUR ont été engagés pour la période 2014-2017.
- (9) Les États membres qui n'ont pas encore traduit dans les faits les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des programmes actuels devraient le faire sans tarder. Tout engagement non concrétisé à l'expiration des deux programmes devrait être reporté sur l'exercice d'engagement à la réinstallation suivant et s'ajouter aux nouveaux engagements que l'État membre prendra.
- (10) L'UE doit passer de programmes de réinstallation et d'admission humanitaire au cas par cas à un cadre stable régissant la réinstallation dans l'UE. C'est à cette fin que la Commission a présenté sa proposition d'un cadre de l'Union pour la réinstallation ⁽¹⁾ visant à offrir aux personnes qui en ont besoin, dans le cadre de la réforme du régime d'asile de l'UE, des voies d'accès sûres et légales à la protection internationale. L'adoption rapide de la proposition est essentielle aux fins d'une politique européenne plus efficace, équitable et stable en matière d'asile et de migration.
- (11) Afin d'assurer la continuité des réinstallations jusqu'à la mise en place d'un cadre de l'UE pour la réinstallation, la Commission, à l'occasion du 8^e Forum sur la réinstallation et la relocalisation qui s'est tenu le 4 juillet 2017, a invité les États membres à soumettre des offres de réinstallation ambitieuses pour l'année 2018, sur la base des priorités définies d'un commun accord pour cette période et en fonction des projections du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) concernant les besoins mondiaux en 2018.
- (12) La présente recommandation a pour objet d'assurer, d'une part, que les efforts de réinstallation puissent se poursuivre au cours de la période qui sépare la fin des programmes actuels de l'UE en matière de réinstallation et la concrétisation du cadre de l'Union pour la réinstallation et, d'autre part, le suivi de l'exercice consistant à offrir des places, lancé le 4 juillet 2017, devant l'émergence de besoins supplémentaires soulignée dans les projections du HCR concernant les besoins mondiaux de réinstallation en 2018.
- (13) La recommandation vise à soutenir les efforts constants des États membres en vue de proposer aux personnes ayant besoin d'une protection internationale des voies d'entrée légales et sûres, et de les améliorer. Les actions entreprises par les États membres conformément à la présente recommandation témoigneront d'une solidarité à l'égard des pays tiers où un grand nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale sont déplacées, et contribueront aux initiatives internationales de réinstallation ainsi qu'à une meilleure gestion globale de la situation migratoire. Les objectifs de la présente recommandation sont dès lors conformes à la proposition d'un cadre de l'Union pour la réinstallation.
- (14) Le choix des régions prioritaires se fonde sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, y compris par l'intermédiaire du futur programme d'admission humanitaire volontaire, de continuer à réinstaller depuis la Jordanie et le Liban et de donner suite à l'annonce du «Plan d'action concernant des mesures visant à soutenir l'Italie, à réduire la pression le long de la route de la Méditerranée centrale et à accroître la solidarité» ⁽²⁾ afin de procéder à des réinstallations depuis les pays africains les plus concernés situés le long ou en amont de la route migratoire de la Méditerranée centrale, parmi lesquels l'Égypte, l'Éthiopie, la Libye, le Niger, le Soudan et le Tchad.
- (15) Dans le cadre de l'exercice consistant à proposer des places en vue d'une réinstallation, lancé le 4 juillet 2017, les États membres ont offert 14 000 places. Des engagements plus fermes de la part de tous les États membres sont nécessaires afin de contribuer à l'effort commun visant à sauver des vies et à offrir des options crédibles permettant d'éviter les mouvements irréguliers.
- (16) Pour répondre aux besoins globaux, il est nécessaire de réinstaller 1,2 million de personnes; le HCR a ainsi appelé à plusieurs reprises tous les pays à accroître progressivement la capacité de leurs programmes de réinstallation conformément aux intentions exprimées dans la déclaration de New York pour les réfugiés. Sur cette toile de fond, et afin de tirer parti des progrès réalisés depuis 2015, l'Union devrait offrir au moins 50 000 places de réinstallation en vue d'admettre, d'ici au 31 octobre 2019, des personnes ayant besoin d'une protection internationale depuis les pays tiers.
- (17) Il convient de prévoir 500 millions d'EUR à charge du budget de l'Union pour aider les États membres à mettre en œuvre cet objectif. Sous réserve de remplir les conditions du Fonds «Asile, migration et intégration», les États membres peuvent recevoir une somme forfaitaire de 10 000 EUR par personne réinstallée depuis les régions prioritaires.

⁽¹⁾ COM(2016) 468 final.

⁽²⁾ SEC(2017) 339.

- (18) Le HCR prévoit de mettre en place un mécanisme temporaire d'évacuation d'urgence des groupes les plus vulnérables depuis la Libye. L'UE devrait, en collaboration avec d'autres acteurs mondiaux, apporter sa contribution à ce mécanisme afin qu'il ait un réel effet s'agissant de permettre aux personnes les plus vulnérables ayant besoin d'une protection internationale et se trouvant actuellement en Libye d'avoir accès à des possibilités de réinstallation. La migration irrégulière ne s'arrêtera que lorsque les migrants auront réellement une autre option que d'entreprendre un voyage périlleux. À l'heure d'envisager leurs engagements en matière de réinstallation, les États membres devraient dès lors également tenir compte de cette initiative du HCR et la soutenir.
- (19) Dans une déclaration conjointe intitulée «Relever le défi de la migration et de l'asile» faite le 28 août 2017, les représentants de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France et de l'Italie et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne ainsi que les représentants du Niger et du Tchad et le président du Conseil présidentiel de Libye ont reconnu la nécessité, alors que la migration favorisée par les passeurs diminue, d'organiser la réinstallation des personnes ayant besoin d'une protection internationale qui sont particulièrement vulnérables.
- (20) L'offre, par l'Union, d'au moins 50 000 places de réinstallation à partir des régions prioritaires contribuera aux initiatives globales de solidarité tendant à améliorer l'accès à des voies légales, parmi lesquelles l'appel mondial récent du HCR visant à obtenir 40 000 places de réinstallation depuis les pays situés le long de la route de la Méditerranée centrale en 2018.
- (21) Afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ces mesures, les États membres devraient dresser, à l'intention de la Commission, un rapport mensuel relatif aux personnes qui ont été réinstallées sur leur territoire conformément aux engagements pris, en précisant le pays à partir duquel chaque personne a été réinstallée.
- (22) La Commission devrait réexaminer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la présente recommandation d'ici au 31 octobre 2018. Sur la base de ce réexamen et compte tenu de la situation migratoire globale dans l'UE et dans le monde, les États membres pourraient être invités à revoir encore leurs engagements.
- (23) Les États membres devraient être destinataires de la présente recommandation. Les États associés sont invités à contribuer aux efforts de réinstallation communs de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

AUGMENTATION DES PROMESSES DE RÉINSTALLATION

1. Tirant parti de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes actuels de réinstallation de l'UE et afin d'assurer la transition entre ces programmes et le cadre de l'Union pour la réinstallation, les États membres devraient offrir au moins 50 000 places de réinstallation d'ici au 31 octobre 2019 aux personnes ayant besoin d'une protection internationale à partir de pays tiers.
2. Les États membres qui n'ont pas encore soumis leurs engagements dans le cadre de l'exercice d'engagement à la réinstallation lancé par la Commission le 4 juillet 2017 devraient l'avoir fait au plus tard le 31 octobre 2017, et ceux qui l'ont déjà fait devraient envisager d'accroître le nombre de places proposées afin d'atteindre cet objectif.
3. Les engagements des États membres devraient tenir compte de la nécessité:
 - a) d'assurer la poursuite de la réinstallation depuis la Turquie de Syriens et de ressortissants de pays tiers ainsi que d'apatrides déplacés par le conflit en Syrie afin de soutenir la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, y compris au moyen du futur programme d'admission humanitaire volontaire;
 - b) d'assurer la poursuite de la réinstallation depuis la Jordanie et le Liban;
 - c) de contribuer à la stabilisation de la situation en Méditerranée centrale en réinstallant des personnes ayant besoin d'une protection depuis l'Égypte, l'Éthiopie, la Libye, le Niger, le Soudan et le Tchad, y compris en soutenant le mécanisme temporaire du HCR destiné à l'évacuation d'urgence des groupes de migrants les plus vulnérables depuis la Libye.
4. Les États membre sont invités à procéder à des réinstallations aussitôt que possible afin de remplir leurs engagements, en coopération étroite avec le HCR et avec le soutien de l'EASO, le cas échéant.

SUIVI

5. Les États membres devraient communiquer tous les mois à la Commission le nombre de personnes qu'ils ont réinstallées sur leur territoire conformément aux engagements qu'ils ont pris, en précisant le pays à partir duquel chaque personne a été réinstallée.

SOUTIEN FINANCIER

6. Les États membres devraient faire pleinement usage du soutien financier de 500 millions d'EUR mis à disposition par l'intermédiaire du Fonds «Asile, migration et intégration» pour réaliser les promesses de réinstallation mentionnées dans la présente recommandation.

RÉEXAMEN

7. La Commission réexaminera la présente recommandation d'ici au 31 octobre 2018. À la suite du réexamen de la mise en œuvre de la présente recommandation par la Commission et compte tenu de la situation migratoire globale dans l'UE et dans le monde, les États membres pourraient être invités à revoir encore leurs engagements, le cas échéant.

DESTINATAIRES

8. Les États membres sont destinataires de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 3 octobre 2017.

Par la Commission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membre de la Commission
