

N° 422

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 février 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés,*

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA GRÈCE CONFRONTÉE À UN AFFLUX DE MIGRANTS SANS PRÉCÉDENT</b> .....	7
A. LA RÉORIENTATION VERS LA GRÈCE DE FLUX DE MIGRANTS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS .....	7
B. UNE PART TOUJOURS PRÉDOMINANTE DE DEMANDEURS D'ASILE .....	10
C. LA GRÈCE, PAYS DE TRANSIT .....	11
<b>II. LA DOUBLE RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	12
A. LE DISPOSITIF DES <i>HOTSPOTS</i> .....	12
1. <i>Les missions des hotspots</i> .....	12
2. <i>La laborieuse mise en œuvre des hotspots grecs</i> .....	13
3. <i>Des interrogations sur l'efficacité réelle du dispositif des hotspots</i> .....	14
B. LE PROGRAMME DE « RELOCALISATION » .....	15
1. <i>Les critères d'éligibilité des demandeurs et de leur affectation</i> .....	16
2. <i>La procédure de « relocalisation »</i> .....	16
3. <i>Un premier bilan des « relocalisations » à partir de la Grèce</i> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>PROGRAMME DU DÉPLACEMENT</b> .....	29



---

Mesdames, Messieurs,

Après l'annonce, par le Président de la République, de l'engagement de la France d'accueillir, dans les deux prochaines années, 31 750 demandeurs d'asile en provenance de Syrie, d'Irak et d'Erythrée arrivés dans d'autres États de l'Union européenne, la commission des lois a mis en place, le 16 septembre 2015, une mission d'information associant l'ensemble de ses membres pour le suivi et le contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés.

Après des déplacements à Cergy et à Champagne-sur-Seine, en région parisienne, à la rencontre de réfugiés accueillis depuis l'Allemagne à l'automne 2015<sup>1</sup>, la commission des lois s'est rendue en Grèce, les 11 et 12 février derniers, pour observer la mise en place du dispositif des *hotspots* ainsi que de la procédure de « relocalisation » décidés par le Conseil de l'Union européenne en septembre 2015.

Conduite par son président, M. Philippe Bas, et son rapporteur, M. François-Noël Buffet, la délégation de la commission a rencontré, à Athènes, des représentants des autorités exécutives grecques et le président de la commission des affaires étrangères et de la défense de la Vouli - le Parlement grec -, ainsi que des représentants de la Commission européenne, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (UNHCR).

Elle s'est également rendue sur l'île de Lesbos où est implanté le premier *hotspot* grec, pour s'entretenir avec les différents intervenants présents sur place : les autorités élues locales, les garde-côtes, les policiers, les représentants de l'agence européenne Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), ainsi que des ONG.

---

<sup>1</sup> Ces deux déplacements, en date des 16 et 30 octobre 2015, ont donné lieu à une communication du rapporteur devant la commission des lois le 9 décembre 2015. Le compte rendu est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20151207/lois.html#toc4>.

À l'issue de ce déplacement, la commission des lois a pu mesurer l'ampleur de la charge à laquelle la population et les autorités grecques sont confrontées en raison des flux toujours plus importants de migrants depuis le début de l'année 2015. Elle a également pris connaissance de manière plus approfondie de la réponse - timide - apportée par l'Union européenne à cette crise sans précédent. Elle s'interroge en conséquence sur les évolutions du régime commun européen d'asile auxquelles ces événements pourraient conduire.

### La délégation de la commission des lois au Parlement grec

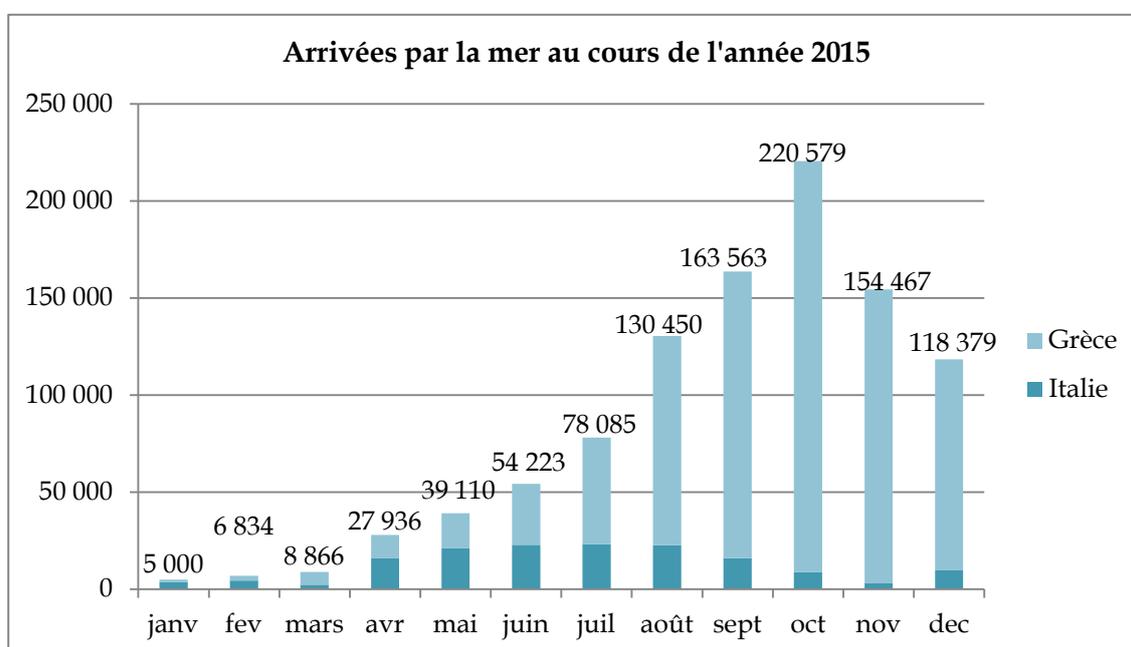


*De gauche à droite : Mme Catherine Di Folco (Les Républicains - Rhône), M. Pierre-Yves Collombat (RDSE - Var), M. Philippe Kaltenbach (Socialiste et républicain - Hauts-de-Seine), M. Costas Douzinas, président de la commission des affaires étrangères et de la défense de la Vouli, M. Philippe Bas (Les Républicains - Manche), M. François Zocchetto (UDI-UC - Mayenne), M. Christophe-André Frassa (Les Républicains - Français établis hors de France), M. François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône), M. Jean-Yves Leconte (Socialiste et républicain - Français établis hors de France) et Mme Jacky Deromedi (Les Républicains - Français établis hors de France)*

## I. LA GRÈCE CONFRONTÉE À UN AFFLUX DE MIGRANTS SANS PRÉCÉDENT

### A. LA RÉORIENTATION VERS LA GRÈCE DE FLUX DE MIGRANTS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS

Alors que l'année 2014 avait été caractérisée par d'importantes arrivées en Italie de migrants en provenance de Libye<sup>1</sup>, l'année 2015 marque un tournant à la fois par l'ampleur du flux de migrants (1 047 844 personnes, dont 1 007 492 par la mer Méditerranée, selon l'Organisation internationale pour les migrations - OIM), mais également par sa réorientation *via* la Grèce qui en aurait accueilli plus de 80 %.



Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par l'OIM

Selon les chiffres du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (UNHCR), **la Grèce a accueilli, en 2015, 856 723 migrants** dont la très grande majorité arrivés par la mer. À la fin de l'été 2015, cela a représenté jusqu'à 10 000 arrivées par jour.

**500 018 personnes, soit 58,4 % des arrivées en Grèce et 48 % du total des arrivées en Europe, ont débarqué sur l'île de Lesbos**, qui n'est séparée de la Turquie que par un bras de mer d'une dizaine de kilomètres. La capitale de l'île, Mytilène, qui compte 27 000 habitants, a ainsi dû accueillir jusqu'à 35 000 migrants sur son sol à la fin de l'été.

<sup>1</sup> Selon l'OIM, en 2014, l'Italie a vu arriver par la mer 170 100 migrants alors que la Grèce comptabilisait environ 77 000 nouveaux entrants sur son territoire.

### La périlleuse traversée du bras de mer séparant Lesbos des côtes turques

Contrairement aux gros navires assurant la traversée depuis la Libye, les embarcations assurant le passage depuis la Turquie vers les îles grecques sont de frêles esquifs, chargés de 50 à 60 personnes.

Outre l'absence de tout dispositif de sécurité, y compris de gilets de sauvetage valables, les garde-côtes déplorent la piètre qualité des moteurs. Généralement peu puissants et de contrefaçon, ces moteurs ne peuvent assurer une bonne navigabilité, d'autant qu'ils sont parfois sabotés par les migrants qui cherchent à être secourus.



*Moteurs saisis par les garde-côtes à Lesbos*

*Source : commission des lois du Sénat*

**Les garde-côtes, assistés de l'agence Frontex, interviennent donc le plus souvent en mer, dans le cadre d'opérations de sauvetage.** Les passeurs confient en général le pilotage de l'embarcation à l'un des migrants ou, s'ils montent à bord, abandonnent le bateau avant l'entrée dans les eaux territoriales grecques, le laissant à la dérive. Plus rarement, ils se jettent eux-mêmes à l'eau pour être secourus.

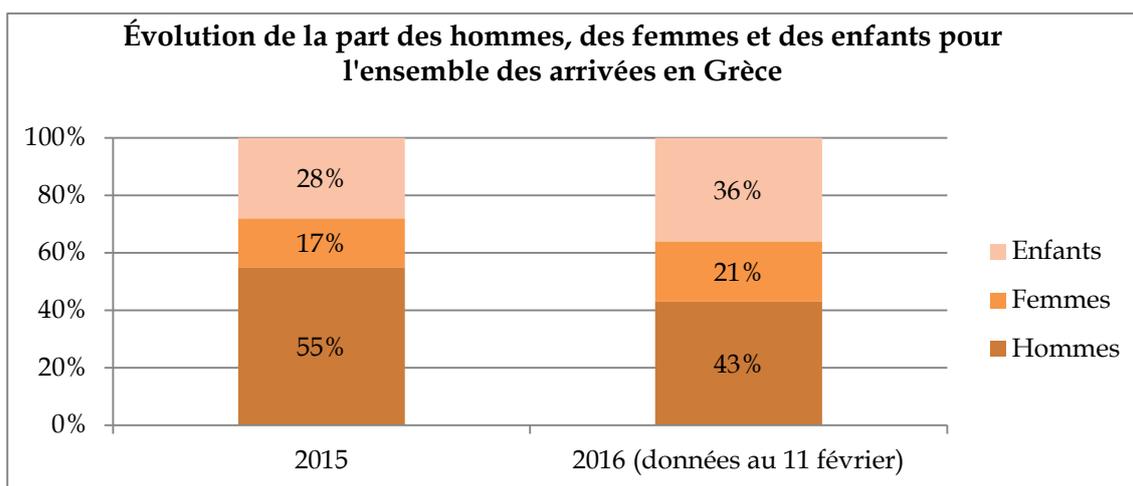
Sur les 80 passeurs interpellés et déférés devant la justice l'an passé par les garde-côtes, 80 % étaient d'origine turque. C'est pourquoi l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la délégation de la commission des lois a, en outre, mis en avant la nécessité d'une **lutte plus active contre les réseaux de passeurs et autres mafias, en coopération avec les autorités turques.**

Cette augmentation soudaine du flux de migrants trouverait sa source dans **plusieurs facteurs** : la dégradation continue de la situation géopolitique au Proche-Orient, l'absence de contrôles exercés par la Turquie, le durcissement des conditions de vie pour les réfugiés dans les camps en Jordanie et en Turquie, les offres généreuses d'accueil de certains États de l'Union européenne...

L'arrivée au pouvoir du parti Syriza en Grèce a également contribué à ce phénomène du fait de la suppression par le gouvernement de M. Alexis Tsipras de certaines mesures juridiques dissuasives, en particulier la fermeture des 5 000 places en centre de rétention administrative qui existaient sur les îles, la fin de l'opération « Bouclier » à la frontière terrestre avec la Turquie<sup>1</sup> et celle des contrôles en centre-ville dans le cadre de l'opération « Xenios Zeus »<sup>2</sup>. En outre, l'ouverture de la frontière avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) a facilité entrées et sorties du territoire grec vers la « route des Balkans ».

Loin de se ralentir, ce phénomène semble encore se renforcer en ce début d'année 2016. En dépit des mauvaises conditions météorologiques hivernales en mer Méditerranée, le flux d'arrivées demeure extrêmement important. Ainsi, l'OIM comptabilise, **pour le seul mois de janvier, 67 193 arrivées en Europe par la mer, dont 58 547 via la Grèce** (contre 5 000 au total à la même date en 2015), soit une moyenne de près de 2 000 entrées quotidiennes. À Lesbos, 34 647 arrivées ont ainsi été enregistrées pendant cette période.

Le corollaire est une **augmentation du nombre de noyades**, l'OIM ayant recensé au 9 février dernier 319 décès en mer Égée pour 2016 contre 805 pour toute l'année 2015. Ce chiffre est à mettre en parallèle avec la composition des frêles embarcations qui prennent désormais la mer depuis les côtes turques, la part des femmes et des enfants s'étant accrue par rapport à l'an passé. Cette situation pourrait s'expliquer par la fermeture annoncée des frontières des États européens, les hommes partis les premiers faisant venir leur famille tant que le passage est encore possible et ce malgré le péril.



Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par l'UNHCR

<sup>1</sup> Lancée en août 2012 par le gouvernement grec avec l'appui de l'agence européenne Frontex, l'opération « Aspida » ou « Bouclier » a consisté dans le renforcement des contrôles le long du fleuve Evros qui marque la frontière terrestre avec la Turquie, avec l'envoi de 1 800 policiers et l'érection d'une clôture de 12,5 km.

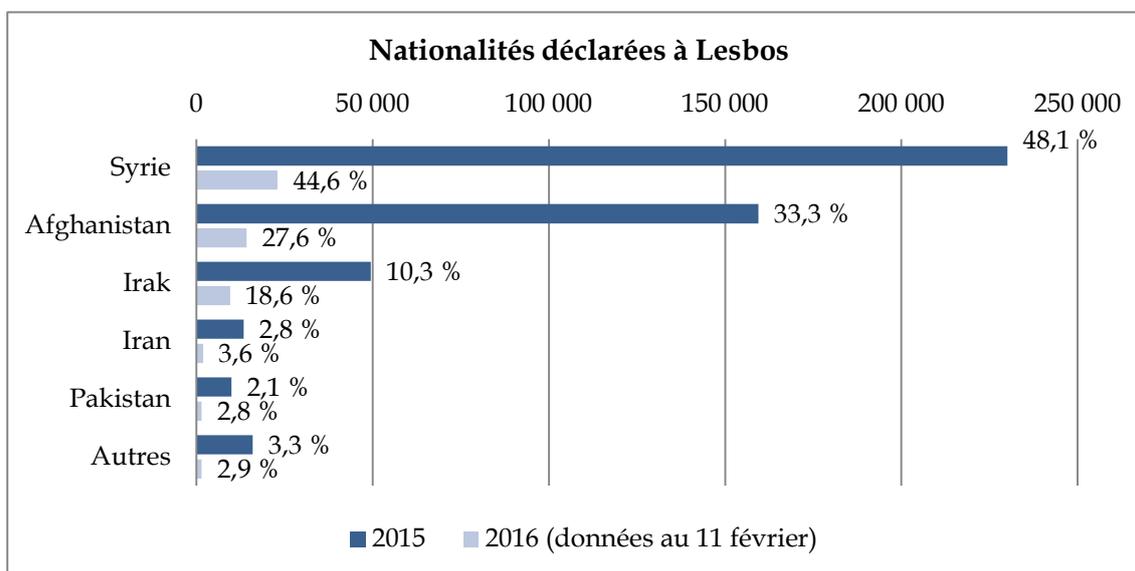
<sup>2</sup> Cette seconde opération, « Accueillir l'étranger », a permis des contrôles en zone urbaine, le déploiement de patrouilles terrestres et fluviales et l'envoi d'un contingent de 2 000 policiers sur l'Evros.

## B. UNE PART TOUJOURS PRÉDOMINANTE DE DEMANDEURS D'ASILE

Au cours des derniers mois, la part des migrants se réclamant de pays dont les ressortissants ont peu de chance d'obtenir une protection internationale en raison de leur nationalité a augmenté. Cela concerne principalement les ressortissants du Pakistan, qui constituent la quatrième nationalité la plus représentée en 2015 en Grèce pour un taux de protection moyen dans l'Union européenne de 25 %<sup>1</sup>. De même, les Marocains, dont le nombre a crû à partir du mois d'octobre, ont été 5 010 à débarquer à Lesbos en 2015, représentant la sixième nationalité sur l'île, alors même que le taux de protection dans l'Union européenne est de moins de 13 %.

Cependant, **la grande majorité des migrants demeurent des demandeurs d'asile susceptibles de recevoir une protection internationale.** L'UNHCR met ainsi en avant le chiffre de 91 % des arrivées en Grèce en 2015 provenant des dix premiers pays d'origine des réfugiés au monde.

À titre d'illustration, selon les garde-côtes de Lesbos, en 2015, les Syriens représentaient 48,1 % des arrivants devant les Afghans (33,3 %) et les Irakiens (10,3 %), ces trois nationalités comptant pour près de 95 % des migrants débarqués sur l'île. Les taux de reconnaissance moyens de l'asile au sein de l'Union européenne sont respectivement de près de 98 %, 70 % et 88 % pour ces nationalités.



Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par les garde-côtes de Lesbos

<sup>1</sup> Les taux de protection ici cités sont issus du relevé du troisième trimestre 2015 publié par Eurostat.

### C. LA GRÈCE, PAYS DE TRANSIT

**Demandeurs d'asile ou migrants économiques, la quasi-totalité des personnes entrées en Grèce cherchent à poursuivre leur route vers d'autres pays de l'Union européenne.** En dépit du Règlement « Dublin » qui fait obligation aux demandeurs d'asile entrés dans l'Union européenne par la Grèce d'y déposer leur demande d'asile (*cf. infra*), seules 13 197 demandes d'asile y ont été enregistrées en 2015 pour un taux d'accord pourtant de 47,4 %.

Cette situation s'explique principalement par la crise économique que traverse la Grèce depuis plusieurs années maintenant, entraînant un taux de chômage autour de 25 %, voire 50 % chez les jeunes. La difficulté pour un réfugié à y trouver un emploi décourage donc même ceux qui pourraient prétendre légalement à un emploi.

Ce mouvement de transit est facilité depuis la réouverture en avril 2015 de la frontière avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) par le gouvernement de M. Alexis Tsipras. En 2014, la difficulté à sortir de Grèce avait en effet abouti à ce qu'environ un million d'immigrés reste bloqué sur le territoire grec, représentant environ 10 % de la population grecque.

#### Le chemin vers la « route des Balkans »



Source : UNHCR

Pour éviter tout phénomène d'engorgement sur son territoire, le gouvernement grec a organisé, à compter de la fin de l'été 2015, des rotations en ferries entre les îles, submergées – les neuf îles<sup>1</sup> constituant la préfecture de l'Égée du Nord comptent 220 000 habitants pour environ 780 000 migrants accueillis en un an –, et Athènes ou Kavala, sur le continent. De là, les migrants peuvent rejoindre le nord du pays *via* Idomeni et emprunter la « route des Balkans » vers l'Allemagne et la Suède principalement.

## II. LA DOUBLE RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE

Prenant progressivement conscience des difficultés de l'Italie et de la Grèce à faire face à ces afflux de migrants, l'Union européenne a élaboré au cours de l'année 2015 une double réponse : les *hotspots* pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'Espace Schengen et la procédure de « relocalisation » afin de répartir les demandeurs d'asile au sein de ses États membres.

### A. LE DISPOSITIF DES HOTSPOTS

Proposé par la Commission européenne dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration de mai 2015, **le dispositif des hotspots vise à apporter une assistance aux États membres exposés, en première ligne, à des pressions migratoires extraordinaires aux frontières extérieures de l'espace Schengen.**

#### 1. Les missions des hotspots

Des agents de Frontex<sup>2</sup>, d'Europol<sup>3</sup> et d'Eurojust<sup>4</sup> apportent leur soutien aux autorités de l'État membre concerné afin de l'aider à remplir ses obligations en matière :

- d'**identification**,
- d'**enregistrement** (prise d'empreintes digitales, photographie),
- d'**orientation** soit vers la demande d'asile, soit vers le retour.

Le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (UNHCR) et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) assurent l'information en vue de l'asile et Europol prend en charge la lutte contre les passeurs.

Ces *hotspots* ne sont donc que des centres de passage, qui ne comportent d'ailleurs que très peu de places d'hébergement.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de Lesbos, Limnos, Agios Efstratios, Chios, Oinousses, Pasara, Samos, Ikaria et Fournoi.

<sup>2</sup> Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Office européen de police.

<sup>4</sup> Unité de coopération judiciaire.

## 2. La laborieuse mise en œuvre des *hotspots* grecs

L'île de Lesbos a une capacité d'accueil totale de 3 020 places réparties sur 6 sites. Celui de Moria – un ancien centre de rétention administrative fermé à l'arrivée au pouvoir du parti Syriza – a été désigné comme *hotspot* le 8 octobre 2015. Il fait partie des deux *hotspots* opérationnels au moment de la visite de la délégation de la commission, avec Lampedusa, en Italie.

L'ouverture de 3 autres *hotspots* grecs sur les îles de Chios, Samos et Leros a été annoncée par le ministère de la défense grec, qui en a repris la mise en place, le 15 février ; l'ouverture de celui de Kos est pour l'heure reportée en raison de l'hostilité de la population de l'île.

### **Le fonctionnement du *hotspot* de Moria**

Une fois interceptés en mer par les garde-côtes assistés de Frontex ou arrivés sur une des plages de l'île de Lesbos, les migrants sont acheminés en bus vers le *hotspot* puis sont dirigés vers l'une ou l'autre section du camp en fonction de leur nationalité.

Ils sont alors conduits dans un premier baraquement où ils rencontrent les policiers grecs assistés de Frontex qui les soumettent à un interrogatoire d'identification, visant à s'assurer de la véracité de leurs déclarations.

Ils passent ensuite dans un deuxième baraquement où il est procédé à leur enregistrement par prise de leurs empreintes digitales et photographies. Les demandeurs d'asile sont enregistrés dans la base Eurodac.

Ces derniers sont ensuite mis en contact avec les équipes de l'UNHCR et de l'EASO qui, en fonction de leur nationalité, les orientent soit vers le programme de « relocalisation », soit vers une demande d'asile auprès des autorités grecques.

Des associations telles que Médecins du monde, Médecins sans frontières ou Praksis sont présentes dans le centre afin, notamment, d'assurer une assistance médicale.

À l'exception des quelques individus interpellés par la police grecque, les migrants sont dotés d'un « sauf-conduit » et peuvent rejoindre le port de Mytilène où ils pourront être embarqués pour Athènes ou Kavala.

Le *hotspot* ne dispose que de quelques places d'hébergement, principalement pour des mineurs isolés afin d'assurer leur sécurité. Ils y demeurent environ 7 jours et disposent d'un taux d'encadrement de 1 pour 1, avant d'être accueillis dans un centre dédié grec.

Les migrants ne restant tout au plus que 48 ou 72 heures sur l'île, ils sont hébergés dans des camps de toile (*cf.* photo ci-après).



*Campement à l'extérieur du centre de Moria*

*Source : commission des lois du Sénat*

Avec la multiplication des *hotspots* et la fourniture de 96 nouvelles bornes Eurodac pour la prise d'empreintes digitales des demandeurs d'asile, les autorités grecques et européennes espèrent augmenter le taux d'enregistrement hors mineurs de 14 ans de 75 % actuellement à 100 % des migrants.

### **3. Des interrogations sur l'efficacité réelle du dispositif des *hotspots***

De l'avis des personnes rencontrées dans le *hotspot* de Moria et malgré l'arrestation et le déferrement aux autorités judiciaires de personnes soupçonnées de lien avec des activités terroristes ou autres crimes et délits, **le point faible du dispositif reste les contrôles lors de l'identification**, considérés comme insuffisamment poussés pour assurer la sécurité de l'Union européenne. Serait en cause notamment un **défaut d'exploitation et de recoupement des informations** recueillies par la police grecque et Frontex avec celles contenues dans le Système d'information Schengen (SIS) ou celles détenues par Europol. Le **trafic de faux documents** ferait également florès, étant en cause non seulement les titres de voyage présentés par les migrants mais également le « sauf-conduit » délivré par les autorités grecques (*cf. infra*), à la sécurisation duquel travaille actuellement l'Union européenne.

Avant tout, **la mission d'orientation des migrants reste à cette heure théorique**. Tout migrant enregistré sur l'île se voit attribuer un « sauf-conduit » pour le continent valant également « injonction de quitter le territoire », dont les délais varient en fonction de la nationalité du titulaire – 6 mois pour les Syriens, 1 mois pour les autres nationalités. Moyennant 60 euros – le coût de la traversée en ferry –, toute personne en possession de ce « sauf-conduit » peut donc rejoindre le continent et poursuivre son chemin vers les Balkans, sans demander l'asile aux autorités grecques ni s'en retourner dans son pays d'origine.

---

**L'éloignement des migrants en situation irrégulière ne concerne en effet qu'une infime minorité.** Selon les chiffres fournis par les autorités grecques à la Commission européenne, seuls 16 131 retours forcés auraient été effectués en 2015, majoritairement à destination de l'Albanie. À la fermeture de la quasi-totalité des places en centres de rétention administrative s'ajoutent, en effet, les difficultés rencontrées par la Grèce – comme par l'ensemble des États de l'Union européenne – pour obtenir l'application par certains États tiers des accords de réadmission signés avec les autorités européennes.

Quant aux retours volontaires aidés, seuls 3 460 auraient eu lieu en 2015 et 503 au mois de janvier 2016, dont la grande majorité – 352, soit près de 70 % – à destination du Maroc, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

### ***B. LE PROGRAMME DE « RELOCALISATION »***

Mis en œuvre par deux décisions du Conseil de l'Union européenne des 14 et 22 septembre 2015<sup>1</sup>, le programme de « relocalisation » consiste dans le **transfert de demandeurs d'asile à partir de la Grèce et de l'Italie vers d'autres États membres de l'Union européenne, dès lors en charge de l'examen de leur demande d'asile.** Il s'analyse donc comme une dérogation temporaire au Règlement « Dublin »<sup>2</sup> qui prévoit l'application du principe selon lequel un seul État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile, en confiant cette tâche principalement au pays par lequel le demandeur d'asile est entré dans l'Union européenne.

Ce mécanisme de « relocalisation » vise à soulager la Grèce et l'Italie comme premiers pays d'accueil des demandeurs d'asile, mais également à assurer une meilleure répartition des demandeurs entre les États de l'Union européenne, dans la mesure où la majorité de ces derniers souhaite se rendre en Allemagne et en Suède.

La « relocalisation » est effectuée selon une clé de répartition fondée sur des critères objectifs et quantifiables (taille de la population de l'État prise en compte pour 40 %, PIB pour 40 %, nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 % et taux de chômage pour 10 %). **La France doit ainsi accueillir 30 750 personnes sur deux ans.**

---

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

<sup>2</sup> Règlement (UE) 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.

## 1. Les critères d'éligibilité des demandeurs et de leur affectation

Cette procédure est essentiellement basée sur le **volontariat**.

Ne peuvent y accéder que des demandeurs d'asile :

- arrivés sur le territoire de l'Italie et de la Grèce entre le 24 mars 2015 et le 26 septembre 2017,

- ayant introduit leur demande en Grèce ou en Italie,

- possédant une **nationalité** pour laquelle le **taux de reconnaissance d'une protection internationale moyen à l'échelle de l'Union européenne atteint au moins 75 %**. En vertu des dernières données trimestrielles recueillies par Eurostat, cette condition n'est remplie que par les ressortissants syriens, érythréens, irakiens, centrafricains et yéménites<sup>1</sup>.

Par souci de bonne intégration dans le pays de « relocalisation », les critères de choix de ce dernier tiennent compte des **compétences linguistiques, des liens familiaux, culturels ou sociaux du demandeur**. La **capacité d'accueil** des différents États membres est également prise en compte, en particulier en matière d'accueil des demandeurs vulnérables, de manière à assurer une répartition équitable de ces demandeurs entre États. Les États membres peuvent également indiquer leurs préférences sur la base des critères précités, à condition toutefois de respecter le **principe de non-discrimination**.

Par dérogation au principe du consentement du demandeur, les demandeurs qui se sont engagés dans la procédure ne peuvent s'y dérober une fois connu le pays de « relocalisation », sous peine d'exclusion de la procédure<sup>2</sup>. Cependant, la décision de « relocalisation » peut faire l'objet d'un recours. L'objectif est d'éviter les mouvements secondaires entre l'État membre de « relocalisation » et les autres États membres, qui videraient de son sens l'ensemble du mécanisme.

## 2. La procédure de « relocalisation »

Les États membres communiquent au moins tous les trimestres leur capacité d'accueil.

**La « relocalisation » est proposée par les autorités italiennes et grecques** avec l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et des officiers de liaison envoyés par les États membres, sur la base des critères précités.

---

<sup>1</sup> Selon les données du troisième trimestre 2015 et par ordre d'importance en termes d'effectifs. Les ressortissants du Bahreïn et du Swaziland obtiennent également une protection à plus de 75 %, mais ils représentent des effectifs bien moindres.

<sup>2</sup> Considérant 37 de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015.

**L'État membre de « relocalisation » ne peut la refuser** que s'il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur représente un **danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public** de son territoire ou des motifs sérieux de conclure à une **exclusion du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire**.

Pour chaque personne faisant l'objet d'une « relocalisation » :

- l'État de destination reçoit une somme forfaitaire de 6 000 euros ;
- l'Italie ou la Grèce reçoit une somme forfaitaire de 500 euros.

Ce soutien financier, financé sur le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI), doit permettre de financer le transfert et l'accueil des personnes « relocalisées ».

### 3. Un premier bilan des « relocalisations » à partir de la Grèce

Bien qu'initié en octobre 2015, le mécanisme de « relocalisation » en est encore à ses balbutiements avec une montée en charge progressive.

Ainsi, **au 24 janvier 2016**, 646 personnes avaient été proposées à la « relocalisation » pour un total de 595 places offertes par les États membres. **416 relocalisations avaient été acceptées**.

La France a, quant à elle, proposé 70 puis 100 places. Elle a été sollicitée pour 176 « relocalisations » ; elle en a accepté 103 et rejeté 8 ; 94 personnes ont pris l'avion à destination de la France à la fin du mois de janvier, sur un total de 208 personnes effectivement « relocalisées ». **La France est donc le premier État d'accueil à ce jour**.

#### Le bilan de la « relocalisation » au 24 janvier 2016

Member States (1)	Pledges	Date of Indication	Date of Expiration	Relocation -take charge- Requests (2)	Acceptances	Rejections	Scheduled Flights	Persons per Flight
Luxembourg	30			31	31	-	4/11/2015	30
Germany	40	10/11/2015	10/1/2016	42	40	-	14/12/2015	10
France	50(+20) 100	15/11/2015 15/12/2015	15/1/2016 15/2/2016	176	103	8	25/1/2016 29/1/2016 (3)	43 51
Netherlands	50	15/12/2015	15/2/2016	50	50	-	-	-
Latvia	10	16/1/2016	16/3/2016	10	6	4	-	-
Romania	15 30	15/12/2015 4/1/2016	15/2/2016 4/3/2016	44	15	-	-	-
Finland	50	12/10/2015	12/12/2015	59	54	4	10/12/2015 25/1/2016(3)	24 20
Lithuania	20	15/11/2015	15/1/2016	24	17	-	15/12/2015	4
Portugal	30	3/11/2015	3/1/2016	47	32	14	17/12/2015 21/1/2016	14 2
Cyprus	15	29/10/2015	29/12/2015	16	15	-	-	-
Ireland	10	7/12/2015	7/2/2016	10	10	-	22/1/2016	10
Bulæaria	60	5/11/2015	5/1/2016	63	43	16	-	-
Poland	65	16/12/2015	16/2/2016	73	-	-	-	-
Sweden	-	-	-	1	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>595</b>			<b>646</b>	<b>416</b>	<b>46</b>		<b>208</b>

Source : direction de l'asile grecque

### **La mise en œuvre du programme de « relocalisation » par la France**

Lorsque les demandeurs d'asile volontaires pour le programme de « relocalisation » se sont manifestés dans les *hotspots* par l'UNHCR et l'EASO, ils sont hébergés à l'hôtel sur les îles dans l'attente de leur entretien avec la direction de l'asile grecque. Ils rejoignent ensuite Athènes par ferry où ils sont également hébergés à l'hôtel dans l'attente de leur transfert vers le pays de destination.

Sur la base des critères précédemment rappelés, certains demandeurs d'asile sont proposés par la direction de l'asile grecque aux services français. Depuis le mois de janvier dernier, ils sont alors convoqués à des **entretiens de sécurité menés en parallèle par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et par les services de renseignement**, afin de détecter soit des risques d'exclusion d'une protection (par exemple pour collaboration avec le régime de Bachar El Assad ou l'État islamique, la suspicion de crime de guerre...), soit des risques pour la sécurité nationale. Un tel dispositif s'appuie sur l'expérience acquise depuis plusieurs années pour le programme de réinstallation de personnes vulnérables depuis l'Égypte, la Jordanie et le Liban.

La France est l'un des rares États à avoir mis en place un tel dispositif qui intéresse toutefois certains pays partenaires tels l'Irlande ou les Pays-Bas, avec lesquels la mutualisation d'un plateau d'une dizaine de bureaux pour mener à bien ces entretiens est envisagée.

Après ces entretiens et la confirmation par les autorités grecques de la « relocalisation », les personnes « relocalisées » sont conduites en France par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) dans un délai de quinze jours. Comme tout autre demandeur d'asile présent sur le territoire français, elles se rendent alors auprès du guichet unique regroupant les services de préfecture et de l'Ofii afin de déposer une demande d'asile. À la réception de leur formulaire, l'Ofpra leur adresse la décision de reconnaissance d'une protection sans procéder à un nouvel entretien.

Il semblerait que **le programme de « relocalisation » connaisse un succès grandissant bien que toujours relatif**. Outre la garantie apportée par l'Europe d'une sécurité du voyage jusqu'à la destination finale, de la prise en charge financière complète et de l'obtention d'un statut légal dans le pays d'installation, cela s'expliquerait également par la fermeture progressive des frontières des pays de transit des migrants.

Au mois de février, la situation de 180 personnes devait ainsi être examinée par la France à la requête des autorités grecques.

**Cependant, le programme de « relocalisation » pâtit encore de la concurrence des passeurs du fait de la lenteur du processus**. Entre le moment où le demandeur se porte volontaire et celui où il rejoint effectivement le pays de « relocalisation » peuvent s'écouler jusqu'à trois ou quatre mois – contre deux mois prévus par les textes européens –, alors que les passeurs promettent une arrivée en Allemagne ou en Suède en trois jours.

---

Cela explique une partie des disparitions de demandeurs d'asile constatées après l'entrée dans le programme.

Ainsi, les interlocuteurs de la délégation s'accordent pour souligner que **la réussite de ce programme réside non seulement dans une meilleure information des demandeurs d'asile mais aussi dans une meilleure organisation, à même de juguler les délais de traitement** et d'accélérer l'arrivée au pays de « relocalisation ». L'effet de réputation – le « bouche à oreille » – demeure toutefois essentiel bien que difficile à maîtriser.

**Une carence importante du programme reste, par ailleurs, sa non application, à l'heure actuelle, aux mineurs isolés et ce en dépit de leur particulière vulnérabilité.**

L'enjeu pour ce programme est pourtant de taille. **Quand bien même la Grèce souhaiterait effectivement se conformer au Règlement « Dublin », il est peu probable qu'elle y parviendrait eu égard aux flux auxquels elle est aujourd'hui confrontée.**

Ses capacités d'accueil sont en effet au cœur des préoccupations et font, à ce titre, l'objet d'un suivi très précis par les services de la Commission européenne. Dans sa « feuille de route », comme contrepartie à la mise en place du programme de « relocalisation », la Grèce s'est engagée à créer 50 000 places d'accueil – 20 000 financées par l'Union européenne, 30 000 par la Grèce elle-même. Dans son rapport en date du 10 février dernier, la Commission européenne faisait état de 10 447 places d'accueil créées sur le continent et 7 181 sur les îles, soit 17 628 places créées par la Grèce sur les 30 000 prévues. L'UNHCR s'est vu confier la création des 20 000 places financées par l'Union européenne et a engagé la création de 7 000 places supplémentaires dans les *hotspots*.

Malgré l'effort considérable que ces créations représentent dans un contexte de crise économique, elles paraissent dérisoire au regard du flux des demandeurs d'asile. **Aussi la Grèce appelle-t-elle de ses vœux une pérennisation du mécanisme de « relocalisation », laboratoire de la mise en œuvre d'un véritable régime européen commun de l'asile.**

\*

\*       \*

Ce déplacement a fait l'objet d'un compte rendu devant la commission des lois, annexé au présent rapport.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MARDI 16 FÉVRIER

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - La semaine dernière, le président Bas a conduit une délégation de notre commission à Athènes et dans l'île grecque de Lesbos. Elle se composait de MM. Collombat, Frassa, Kaltenbach, Leconte, Zocchetto ainsi que Mmes Deromedi et Di Folco et votre serviteur. Ce déplacement s'inscrivait dans le cadre de notre mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. L'objectif était d'observer la mise en place des *hotspots* et la mise en œuvre de la procédure de relocalisation. Le *hotspot* de Lesbos est, à ce jour, le seul à être effectivement ouvert avec celui de Lampedusa en Italie.

En 2015, 856 723 migrants sont arrivés en Grèce, dont plus de 851 000 par voie maritime. Cela représente 82 % des arrivées en Europe. Lesbos en a accueilli dans les 500 000, soit 58,4 % des arrivées en Grèce et 48 % des arrivées en Europe. L'île se situe à quelques encablures de la Turquie, seul un bras de mer d'une dizaine de kilomètres sépare les deux pays.

La procédure de relocalisation, créée par deux décisions du Conseil de l'Union européenne des 14 et 22 septembre 2015, représente une dérogation temporaire au Règlement « Dublin ». Elle consiste à transférer certains demandeurs d'asile de la Grèce ou de l'Italie vers d'autres pays de l'Union où sera instruite leur demande d'asile.

La clé de répartition entre les pays est fondée sur plusieurs critères : la taille de la population pour 40 % ; le produit intérieur brut pour 40 % ; le nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 % et le taux de chômage pour 10 %. La France doit ainsi accueillir 30 750 personnes en deux ans.

La procédure de relocalisation est ouverte aux personnes arrivées en Grèce ou en Italie entre le 24 mars 2015 et le 26 septembre 2017, qui ont introduit une demande d'asile dans ces pays et dont la nationalité atteint au moins 75 % de taux de reconnaissance d'une protection internationale dans les pays de l'Union européenne. En pratique, les Syriens, les Erythréens, les Irakiens, les Centrafricains et les Yéménites.

Dans un souci de bonne intégration dans le pays de relocalisation, le choix de ce dernier se fonde sur les compétences linguistiques et les liens familiaux culturels ou sociaux du demandeur. La capacité d'accueil des États est également prise en compte.

Selon l'article 5 de la décision du Conseil européen du 22 septembre 2015, les États communiquent au moins une fois par trimestre leur capacité d'accueil. La relocalisation est proposée par les autorités italiennes et grecques avec l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). L'État membre ne peut refuser la relocalisation que si le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ou s'il existe des motifs sérieux d'exclusion du statut de réfugié.

Fait peu connu, l'État de relocalisation reçoit 6 000 euros pour chaque demandeur d'asile, et l'Italie ou la Grèce 500 euros, financés sur le fonds « asile, migration et intégration ».

Au 24 janvier, 646 personnes ont été proposées à la relocalisation depuis la Grèce pour 595 places offertes ; 416 relocalisations ont été acceptées. La France, qui a offert 70 puis 100 places, a été sollicitée pour 176 relocalisations. Elle en a accepté 103 et rejeté 8. La France est ainsi le premier État d'accueil des demandeurs d'asile relocalisés depuis la Grèce, probablement parce qu'il est le pays ayant le mieux structuré sa procédure.

L'île de Lesbos compte plus de 3 000 places sur six sites, dont le *hotspot* de Moria, créé le 8 octobre 2015. Par définition, un *hotspot* enregistre et filtre les migrants. Les autorités grecques y sont soutenues par 114 agents de Frontex et 6 agents de l'EASO. Ceux qui ne peuvent prétendre à la relocalisation doivent formuler une demande d'asile à la Grèce ; les migrants non demandeurs d'asile se voient notifier leur retour dans leur pays d'origine.

Malgré l'hiver, 2 000 à 3 000 personnes arrivent chaque jour sur l'île de Lesbos, essentiellement en provenance de Turquie, sur de petites embarcations. La traversée est très rapide. Soit les passeurs désignent un responsable dans le bateau, soit ils y montent eux-mêmes et changent d'embarcation à mi-chemin en laissant les migrants. Certains se jettent à la mer pour bénéficier de la procédure de sauvetage.

La mise en place du *hotspot* de Lesbos a été longue et laborieuse. Si la décision de le créer a été prise en septembre, elle n'a été effective que bien après. Il fonctionne presque normalement depuis peu de temps. Son premier rôle est d'identifier la nationalité des personnes, de les enregistrer puis de les orienter vers une demande d'asile en Grèce, une relocalisation ou un retour.

Selon les autorités grecques, la moitié des arrivants peuvent prétendre à l'asile, les autres relevant de l'immigration économique. Tous reçoivent une injonction de quitter le territoire sur un bout de papier de la taille d'une carte postale. Dès lors, ils ont un mois pour quitter la Grèce, sauf les Syriens qui bénéficient de six mois. Le document les autorise à se rendre au Pirée, le port d'Athènes, d'où ils sont censés faire des démarches en vue de l'asile ou rentrer chez eux - ce qu'ils ne font pas. Ils continuent leur chemin vers l'Allemagne et le nord de l'Europe par les Balkans. Si la frontière avec la Macédoine était fermée, la situation serait intenable en Grèce. En

pratique, les migrants peuvent atteindre l'Allemagne en deux jours quand les candidats à la relocalisation doivent attendre au moins deux mois le résultat de la procédure. Cela encourage les arrivants à mettre en place des stratégies. Un meilleur contrôle aux frontières grecques rendrait la procédure de relocalisation plus intéressante.

Le contrôle de l'identité des migrants est insuffisamment approfondi. La première approche des autorités grecques assistées de Frontex relève d'un système déclaratif, sans croisement avec des fichiers. L'interface entre les bornes Eurodac et le fichier européen fonctionne mal. Néanmoins, ont pu être identifiés dès leur passage dans le *hotspot*, des personnes appartenant à des réseaux terroristes - le chiffre exact n'est pas communicable. On essaie aussi d'y déterminer les auteurs d'infractions pénales, qui font alors l'objet d'une procédure en Grèce. Les passeurs sont turcs à 80 %, ce qui exacerbe la tension entre la Grèce et la Turquie.

Le printemps verra augmenter fortement le nombre de migrants. Le dispositif établi en Grèce et en Italie suffira-t-il à gérer les flux ? La réponse est plutôt réservée. Il faut continuer à aider la Grèce à se structurer pour améliorer le contrôle et traiter les problèmes au Moyen-Orient, à la source, pour combattre les mafias qui organisent la traite des réfugiés.

En 2015, les migrants arrivant en Grèce par la mer Égée étaient des hommes à 55 %, des femmes à 17 % et des enfants à 28 %. En 2016, la proportion est respectivement de 43 %, 21 % et 36 %.

**Mme Esther Benbassa.** - Ces enfants sont-ils seuls ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Certains le sont. Nous avons discuté avec un Afghane de 14 ans, ses parents avaient payé son voyage. Le coût de la traversée de Calais jusqu'en Angleterre pourrait atteindre jusqu'à 7 000, voire 10 000 euros.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Un reportage diffusé il y a quelques semaines montrait une accélération de ces déplacements d'enfants seuls.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - Mardi dernier à Calais, on m'a rapporté le cas d'un enfant de dix ans arrivé seul. Un homme s'est présenté, il a affirmé être son oncle ou son cousin et l'a emmené. On n'a plus jamais revu l'enfant.

Globalement, à cause d'une mise en place un peu longue, nous ne pourrions véritablement mesurer l'efficacité du *hotspot* qu'au cours de l'année 2016. Des questions se posent sur sa capacité à accueillir d'autres migrants en effectuant les contrôles d'identité nécessaires. En revanche, les choses sont bien organisées des points de vue sanitaire et humanitaire. La vraie gangrène est la mafia - que l'exploitation s'ajoute à la misère est le plus insupportable. Pour lutter contre, il faut une coordination européenne forte ; elle est malheureusement encore balbutiante.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Merci à la commission et au président Bas d'avoir organisé ce déplacement.

**M. Jean-Yves Leconte.** - Je partage les observations factuelles du rapporteur. On évalue à 10 000 le nombre d'enfants disparus en 2015 sur la route de l'Europe. Ce chiffre horrible fait froid dans le dos. Comment mettre fin à cette situation inquiétante dans laquelle le crime organisé tient une grande place ?

Les empreintes digitales sont systématiquement enregistrées sur le fichier Eurodac mais le croisement ne se fait pas immédiatement. À l'exception des personnes relocalisées, la Grèce pourrait donc avoir à examiner les demandes d'asile des personnes réadmissibles en application du Règlement « Dublin », ce serait très lourd pour elle. Cela nous amène à interroger la finalité d'Eurodac. Bernard Cazeneuve demande que les services de justice et de police y aient accès.

Attention : c'est Frontex qui assure véritablement le contrôle des frontières de la Grèce, et non les Grecs. Ne nous trompons donc pas : mettre en cause la qualité de ce contrôle, c'est mettre en cause Frontex et pas la Grèce.

N'oublions pas que recevoir les réfugiés et traiter leurs demandes coûte plus cher à la Grèce, dont on connaît la situation de crise, que l'ensemble de la procédure d'asile à la France. Les Européens se durcissent, ils font appel à l'Otan tandis que la Grèce a recours à l'armée. Ce retour des forces de l'ordre au premier plan risque d'annihiler les efforts que les Grecs fournissent depuis deux ans pour améliorer leur système de traitement de la demande d'asile.

L'Union européenne, parce qu'elle est schizophrène envers la Turquie, n'est pas prise au sérieux. Si la Turquie ne fait pas tout ce qu'il faudrait pour empêcher le départ des migrants, elle en accueille deux fois plus que l'ensemble de l'Europe. Compte tenu de son évolution politique, il n'est pas raisonnable de la considérer un pays d'origine sûr.

La relocalisation est devenue une option quand elle devait être la norme. Une espèce de stand en assure la publicité à Lesbos. Tout change... Et les propos du Premier ministre ce week-end contredisent les déclarations de Bernard Cazeneuve hier qui refusait les quotas, expliquant que les demandes d'asile ne pouvaient pas être plafonnées. Quitte à tout changer, ne peut-on pas ouvrir la procédure de relocalisation depuis la Turquie, le Liban ou la Jordanie plutôt que d'encourager les migrants à enrichir les passeurs en risquant leur vie ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Je me félicite de ce déplacement. La Grèce fait tout ce qu'elle peut pour sortir les migrants de la mer. Au mois d'août, il en arrivait jusqu'à 10 000 par jour sur la petite île de Lesbos - 400 par jour dans un petit îlot voisin de 200 habitants. Ils sont réchauffés, nourris, accueillis.

Le coût pour le pays est estimé à une somme comprise entre 300 millions et 1 milliard d'euros - 600 millions selon la Banque de Grèce. La contribution de l'Union européenne, parlons-en : elle atteint seulement 10 %.

Pour moi, le problème n'est pas les passeurs. Quelque 600 relocalisations pour 900 000 arrivées par an, cela ne fonctionne pas. Le système est surréel ! Les gens arrivent, ils sont enregistrés puis triés selon leurs chances d'obtenir le statut de réfugié. De là, ils prennent le ferry jusqu'à Athènes puis remontent par les Balkans vers la Terre promise - l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ils s'évaporent tous dans l'atmosphère.

Le Premier ministre s'inquiète de l'appel d'air créé par l'Allemagne. À sa place, je m'inquiéteraient plutôt de l'inverse. S'il n'y avait pas cet appel d'air, que se passerait-il ? Tous les réfugiés resteraient en Grèce. La relocalisation ne concerne qu'une part minime des migrants. Tant que le flux transite, et même si cela fonctionne mal, cela reste supportable pour les pays de transfert. Sauf à régler les problèmes de la Syrie et de l'Irak, je crains que la situation n'empire. Or je n'ai pas l'impression que l'Europe se soit lancée dans une méditation profonde sur ce sujet.

**M. Yves Détraigne.** - Pardonnez-moi cette question naïve : comment expliquer que les migrants préfèrent l'Allemagne et la Grande-Bretagne ?

**Mme Catherine Tasca.** - Merci au rapporteur d'alimenter notre réflexion par des données objectives précises, dont certaines n'étaient pas connues.

En somme, la relocalisation fonctionne comme un entonnoir : la disproportion est flagrante entre le nombre de réfugiés qui atteignent les côtes européennes et les relocalisations effectives. Autre signe de l'inadéquation de la politique européenne, il s'inscrit dans le temps long alors que le phénomène migratoire s'accélère.

Vos observations, monsieur le rapporteur, mériteraient d'être communiquées aux autorités européennes.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Il serait effectivement opportun de transmettre officiellement nos travaux à la Commission européenne.

**M. René Vandierendonck.** - Fermons les yeux un instant pour imaginer M. Buffet en ministre de l'intérieur. Que proposerait-il concrètement que M. Cazeneuve n'a pas fait ?

Il faut toujours le rappeler, le Gouvernement a dégagé 9 millions d'euros pour compenser les charges anormales que l'accueil des mineurs étrangers isolés faisait peser sur les départements. On ne peut pas parler de ces enfants sans émotion. Quand le maire de Roubaix, que j'ai été, demande au procureur d'intervenir après avoir vu des enfants se prostituer dans les rues, être livrés aux réseaux ou se livrer à la mendicité, et qu'il ne se passe rien... Une émotion ne doit pas en cacher une autre.

**Mme Esther Benbassa.** - Je regrette de ne pas avoir pu venir à Lesbos. Avant de mettre en cause les autres, interrogeons-nous... J'ai constaté l'inefficacité de l'administration française dans les camps à la frontière turque. J'y ai rencontré une famille de médecins et une d'ingénieurs, dont les enfants sont nés en France. Ils ont un métier, ils parlent parfaitement le français, ils veulent venir chez nous. Ils ont effectué le voyage jusqu'à Ankara, et il est coûteux, pour déposer une demande à notre ambassade ; on les a renvoyés au motif qu'il leur manquait un numéro... Depuis un an et demi, la France n'a pas récupéré leur numéro d'enregistrement auprès du Haut-commissariat aux réfugiés. C'est totalement surréel, comme le dit M. Collombat. Commençons par la micro-histoire avant de nous lancer dans la macro-histoire.

Les habitants de Lesbos font tout ce qu'ils peuvent avec leurs petits moyens pour secourir les arrivants, ils méritent le prix Nobel de la paix qu'on a demandé pour eux.

**M. Jean-Pierre Sueur.** - Les interventions du rapporteur et de nos collègues m'évoquent un livre de Gérard Fuchs, publié dans les années 1970, intitulé *Ils resteront*. Oui, les migrants économiques restent. Leur taux de retour, quel que soit le gouvernement et son appartenance politique, demeure extrêmement faible. Mieux vaudrait coopérer avec la Turquie, la Jordanie et le Liban pour y installer des *hotspots*. Sans être la solution miracle, ce serait un début ; nous contournerions les passeurs.

**Mme Esther Benbassa.** - Ces pays n'en peuvent plus.

M. François Bonhomme. - Plus je vous écoute, plus je me pose de questions. La solution, on le sait, est politique et militaire. En cas de déstabilisation d'un autre pays du pourtour méditerranéen, qu'advierait-il ? Prenons l'Algérie : elle compte 40 millions d'habitants, dont les deux tiers ont moins de quarante ans. L'Europe aurait-elle la capacité de traiter de tels flux migratoires ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - La préférence pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne s'explique d'abord par des raisons historiques : de nombreux migrants y ont des liens familiaux, surtout en Allemagne. Il y a aussi, évidemment, le fait que Mme Merkel s'est dite prête à accueillir 500 000 personnes. Cette décision, qui répond aussi à des besoins économiques...

**Mme Esther Benbassa.** - C'est faux !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - ... est susceptible de créer un appel d'air car 700 000, 800 000 ou peut-être 900 000 personnes voudront tenter leur chance. Enfin, la possibilité de trouver facilement du travail joue pour les pays nordiques et surtout pour l'Angleterre.

Les mineurs isolés restent en Grèce pour le moment ; ils ne font pas l'objet d'une procédure de relocalisation.

---

Que René Vandierendonck se rassure : je ne suis pas ministre ! Plus sérieusement, il faut raisonner à plusieurs niveaux. D'abord, l'Europe devrait installer des *hotspots* dans les pays d'origine ou voisins des migrants ; ces centres, financés par elle, fonctionneraient selon ses normes. Pour cela, une négociation internationale s'impose.

Ensuite, l'Europe reste un nain politique. Faute d'un leadership fort et d'une politique migratoire claire, nous élaborons des solutions au fil de l'eau. Les outils existent, manque un patron. La France pourrait l'être parce qu'elle en est capable et tout simplement parce qu'elle est la France.

Enfin, au niveau national, à Calais et à Grande-Synthe, nous devons adopter des solutions de type *hotspots*, avec une présence permanente de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) pour traiter les demandes en urgence. Actuellement, le représentant de l'Ofpra se rend une fois par semaine à Calais pour faire savoir aux migrants qu'ils peuvent déposer une demande d'asile ; puis, alors qu'il s'en est retourné à Paris, le passeur vient les en dissuader, en leur faisant croire qu'on les enverra en prison et qu'il peut les conduire en Angleterre dès le lendemain. Il faut un dispositif complet, pour traiter les demandes immédiatement.

**Mme Esther Benbassa.** - Tout à fait !

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - L'installation de 125 conteneurs règle le problème sanitaire à Calais, ce qui manque désormais est une présence permanente de l'État en matière d'immigration, de sécurité comme de justice. Il est impensable qu'aucune poursuite pénale ne soit engagée à Calais !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Merci au rapporteur et à vous tous pour ce débat très riche.



---

## PROGRAMME DU DÉPLACEMENT

11 février 2016

*ATHÈNES*

Rencontre de **Mme Maria Stavropoulou**, directrice du service de l'asile

Rencontre de **M. Daniel Esdras**, directeur de l'Organisation internationale pour les migrations

Entretien avec **M. Frank Van Driessche**, chef du bureau du Structural Reform Support Service (SRSS) de la Commission européenne à Athènes, et **M. Ioannis Hadjiyiannis**, responsable du dossier migration/réfugiés au SRSS

Entretien avec **M. Philippe Leclerc**, représentant du Haut-Commissariat pour les réfugiés (UNHCR)

Dîner à l'Ambassade en présence de **M. l'Ambassadeur, Christophe Chantepy**, **Mme Valérie Brisset-Hautchamp**, deuxième conseillère, **M. Dimitri Zoulas**, attaché de sécurité intérieure et **Mme Lola Girard**, officier de liaison Ofii

12 février 2016

*LESBOS*

Rencontre des garde-côtes au port de Mytilène

Entretien avec **M. Andreas Stefanou**, directeur de la police de Lesbos

Entretien avec le **Commandant Nikolaos Varthis**, chef des garde-côtes de Lesbos

Entretien avec **Mme Christiana Kalogirou**, préfète de la région d'Égée du Nord et **M. Spiros Galinos**, maire de Mytilène

Déplacement au *hotspot* de Moria :

- visite en compagnie des responsables administratifs et de l'EASO
- visite du quartier réservé aux mineurs isolés
- rencontre des équipes de Frontex et des policiers
- rencontre d'ONG

*ATHÈNES*

Entretien avec **M. Costas Douzinas**, président de la Commission permanente défense/affaires étrangères du Parlement grec (Vouli)

Entretien avec **MM. Pascal Brice**, directeur général, et **Loïc Duarte**, officier de liaison, Ofpra