



Doc. 14028
19 avril 2016

La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteuse: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe socialiste

Résumé

L'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 a été adopté pour réagir à l'afflux sans précédent de réfugiés et de migrants en Europe occidentale par la voie de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux. Il soulève plusieurs graves questions de droits de l'homme en rapport avec la rétention des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil des îles grecques de la mer Egée, le renvoi de demandeurs d'asile en Turquie à titre de «premier pays d'asile» ou de «pays tiers sûr», la capacité insuffisante du système d'asile grec à gérer la procédure d'asile dans les centres d'accueil, les retards dans l'octroi par l'Union européenne d'une aide à la Grèce, les taux probablement très faibles de réinstallation des réfugiés présents en Turquie et les retards enregistrés dans le versement par l'Union européenne de l'aide financière à la Turquie pour l'aider à fournir une assistance aux réfugiés syriens.

Certaines circonstances connexes, notamment la clôture de sa frontière par «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'incapacité de nombreux Etats à remplir pleinement leurs engagements en matière de relocalisation des réfugiés depuis la Grèce et le débat prématuré sur la reprise des transferts vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin sont également problématiques.

Afin de veiller au respect des garanties qu'offrent le droit national, de l'Union européenne et international en matière de procédure et de droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire devrait adresser des recommandations visant à régler ces problèmes à la Grèce en sa qualité de partenaire de mise en œuvre de l'Accord ainsi qu'à l'Union européenne, à ses Etats membres et aux autres Etats participant aux programmes de réinstallation et de relocalisation de l'Union européenne.

1. Renvoi en commission: Renvoi 4189 du 18 avril 2016 (débat selon la procédure d'urgence).



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Tineke Strik, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Les caractéristiques essentielles de l'accord UE-Turquie	6
3. Préoccupations spécifiques sur les plans juridique et pratique	7
3.1. Les nouveaux arrivants sont systématiquement retenus dans des conditions inappropriées et leur rétention repose sur un fondement juridique incertain	7
3.2. Les renvois en Turquie risquent de ne pas être conformes au droit de l'Union européenne et au droit international	9
3.3. Le système d'asile grec n'a pas les moyens de traiter les demandes	10
3.4. Il y a un accès insuffisant à un recours effectif contre le renvoi en Turquie	11
3.5. La réinstallation des réfugiés syriens ne devrait pas être liée au nombre de renvois ou d'arrivées	12
3.6. L'Europe doit apporter un soutien financier aux réfugiés syriens en Turquie	12
4. Autres préoccupations	13
4.1. L'accord UE-Turquie, combiné à la fermeture de sa frontière par «l'ex-République yougoslave de Macédoine», a accru les pressions qui pèsent sur la Grèce	13
4.2. Le rythme des relocalisations de réfugiés venus de Grèce est honteusement lent	13
4.3. Il est prématuré de suggérer la reprise des transferts Dublin vers la Grèce	13
4.4. L'accord UE-Turquie ne doit pas créer un précédent pour d'autres situations	13
5. Conclusions et recommandations	14

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire prend note de l'accord du 18 mars 2016 conclu entre l'Union européenne et la Turquie avec, en toile de fond, l'arrivée en 2015 d'un nombre sans précédent de réfugiés et de migrants en Europe occidentale par la route de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux, qui avait provoqué des tensions politiques dans de nombreux Etats et une crise institutionnelle au sein de l'Union européenne. Elle rappelle que la Turquie accueille actuellement plus de 2,7 millions de réfugiés syriens et aurait, selon ses estimations, dépensé plus de 7 milliards d'euros en leur faveur.
2. L'Assemblée considère que l'accord UE-Turquie soulève plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure. En particulier:
 - 2.1. le système d'asile grec n'est pas en mesure d'assurer l'enregistrement des demandes d'asile ni de rendre les décisions en première instance ou les décisions définitives en appel dans des délais raisonnables. La nouvelle loi grecque 4375/2016 pourrait contribuer à remédier aux lacunes constatées mais n'assurera pas pour autant des capacités suffisantes;
 - 2.2. la rétention des demandeurs d'asile dans les «hotspots» des îles de la mer Egée pourrait être incompatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), notamment en raison des vices de procédure qui entachent le fondement juridique de la rétention et du caractère inapproprié des conditions de rétention;
 - 2.3. les mineurs et les personnes vulnérables placés en rétention ne sont pas systématiquement dirigés vers des structures d'accueil appropriées;
 - 2.4. le renvoi des réfugiés syriens en Turquie en tant que «premier pays d'asile» pourrait être contraire au droit de l'Union européenne et/ou au droit international, étant donné que, de l'avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la protection assurée par la Turquie pourrait ne pas être «suffisante»; des cas de refoulement indirect de Syriens ont également été signalés;
 - 2.5. le renvoi de demandeurs d'asile, syriens ou non, vers la Turquie en tant que «pays tiers sûr» est contraire au droit de l'Union européenne et au droit international: la Turquie ne leur fournit pas la protection prévue par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les non-Syriens ne bénéficient pas d'un accès effectif à la procédure d'asile, et des cas de refoulement indirect de Syriens et de non-Syriens ont été signalés;
 - 2.6. les recours formés contre les décisions de renvoi des demandeurs d'asile vers la Turquie n'ont pas toujours l'effet suspensif automatique prévu par la Convention européenne des droits de l'homme;
 - 2.7. la réinstallation des réfugiés syriens présents en Turquie est subordonnée au nombre de Syriens renvoyés en Turquie depuis la Grèce et dépend par conséquent d'un «programme d'admission humanitaire volontaire»; dans la pratique, de telles dispositions risquent de se traduire par des taux de réinstallation très faibles, ce qui est inadmissible;
 - 2.8. des retards excessifs ont été enregistrés dans le versement par l'Union européenne de l'aide financière promise à la Turquie pour l'aider à fournir une assistance aux réfugiés syriens présents sur son territoire, qui ne devrait pas dépendre de l'évolution de la situation dans la mer Egée.
3. l'Assemblée a également des préoccupations concernant certaines initiatives parallèles dans des domaines étroitement liés à l'accord UE-Turquie. En particulier:
 - 3.1. la fermeture de la frontière méridionale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», combinée à l'accord UE-Turquie, a encore accru la pression pesant sur la Grèce, un pays déjà aux prises avec les effets de l'austérité budgétaire et financière;
 - 3.2. la plupart des Etats membres de l'Union européenne n'ont pas honoré leurs engagements en matière de relocalisation des réfugiés depuis la Grèce, malgré la pression croissante subie par ce pays;
 - 3.3. il est prématuré d'envisager de reprendre les transferts vers la Grèce au titre du Règlement de Dublin, étant donné les défaillances persistantes du régime d'asile grec, les pressions supplémentaires engendrées par la situation actuelle du pays et le fait que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n'a pas encore clos sa surveillance de l'exécution par la Grèce de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 19 avril 2016.

4. En conséquence, l'Assemblée recommande à la Grèce, en tant que partie exécutante de l'accord UE-Turquie, et à l'Union européenne, dans la mesure où celle-ci fournit une assistance opérationnelle aux autorités grecques:

4.1. de s'abstenir de placer systématiquement en rétention les demandeurs d'asile et de garantir le respect rigoureux des exigences prévues par le droit interne, la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne concernant les motifs et les conditions de rétention, en prévoyant des solutions de remplacement satisfaisantes lorsque la rétention n'est pas justifiée ou serait inappropriée, par exemple à l'expiration du délai légal;

4.2. de veiller systématiquement à ce qu'il soit mis fin sans délai à la rétention des mineurs et des personnes vulnérables et à ce qu'ils soient orientés vers des structures d'accueil adaptées;

4.3. de veiller à ce que les droits prévus par la directive de l'Union européenne relative aux conditions d'accueil et les dispositions de cette directive soient pleinement respectés pour tous les réfugiés et migrants arrivant en Grèce;

4.4. de renvoyer à la Cour de Justice de l'Union européenne la question de l'interprétation de la notion de «protection suffisante» qui figure à l'article 35 de la directive relative aux procédures d'asile et, dans l'attente de l'interprétation de la Cour de Justice, de s'abstenir de procéder au rapatriement involontaire de réfugiés syriens vers la Turquie en application de cette disposition;

4.5. de s'abstenir de procéder au rapatriement involontaire de demandeurs d'asile vers la Turquie en s'appuyant sur l'article 38 de la directive relative aux procédures d'asile;

4.6. faire en sorte que des moyens suffisants, mobilisés par l'administration grecque ou mis à disposition par d'autres Etats membres de l'Union européenne, soient rapidement mis en œuvre afin de permettre l'accès effectif à une procédure d'asile satisfaisante et à des décisions rapides en première instance et en appel, conformément au droit de l'Union européenne, notamment pour les demandeurs placés en rétention;

4.7. de réviser la législation pour garantir que tous les recours formés contre une décision de renvoi en Turquie aient un effet suspensif automatique;

4.8. de veiller à ce que tous les migrants et demandeurs d'asile dont la demande est rejetée soient traités avec dignité et en pleine conformité avec la directive «retour» de l'Union européenne.

5. l'Assemblée recommande en outre à l'Union européenne, à ses Etats membres et aux Etats participant aux programmes de réinstallation de l'Union européenne, selon le cas:

5.1. de faire en sorte que les engagements pris en matière de réinstallation dans le cadre de l'accord de l'Union européenne du 20 juillet 2015 sur la réinstallation soient honorés rapidement et pleinement, indépendamment de la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie; qu'en outre, un nombre important de réfugiés syriens soient réinstallés depuis la Turquie;

5.2. d'autoriser sans tarder et sans procédure complexe le regroupement familial des réfugiés, afin d'éviter que les membres de leur famille ne soient contraints d'emprunter des voies irrégulières pour les rejoindre;

5.3. de verser sans plus attendre l'aide financière promise à la Turquie en novembre 2015 pour l'aider à fournir une assistance aux réfugiés syriens;

5.4. d'honorer rapidement les engagements pris en matière de relocalisation de réfugiés depuis la Grèce;

5.5. de ne pas envisager une reprise des transferts vers la Grèce au titre du Règlement de Dublin avant que le Comité des Ministres ait clos sa surveillance de l'exécution par la Grèce de l'arrêt *M.S.S.*

6. Enfin, l'Assemblée recommande à la Turquie:

6.1. de retirer sa réserve géographique à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ainsi que de reconnaître le statut des réfugiés sous l'égide de cette convention et de respecter pleinement les droits qui en découlent;

6.2. de s'abstenir de procéder à tout refoulement indirect des demandeurs d'asile renvoyés depuis la Grèce, en garantissant l'accès au système d'asile et à un recours effectif avec effet suspensif contre le renvoi, comme l'exige la Convention européenne des droits de l'homme;

6.3. de veiller à ce que tous les migrants et tous les demandeurs d'asile renvoyés depuis la Grèce soient traités dans le respect scrupuleux des normes internationales, y compris en matière de détention.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Tineke Strik, rapporteure

1. Introduction

1. L'arrivée en 2015 d'un nombre sans précédent de réfugiés et de migrants en Europe occidentale par la route de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux a provoqué des tensions politiques dans de nombreux Etats et une crise institutionnelle au sein de l'Union européenne. Les Etats européens ne sont pas parvenus à trouver une solution fondée sur la solidarité et le partage des responsabilités. Au lieu de quoi, les Etats situés sur la route des Balkans occidentaux, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» à l'Autriche, ont progressivement mis en place des politiques des frontières plus restrictives, hors du cadre communautaire et sans consulter la Grèce. Quant à la Turquie, elle accueille maintenant plus de 2,7 millions de réfugiés syriens et aurait dépensé plus de 7 milliards d'euros en leur faveur.

2. Dans ce contexte, un accord a été adopté à l'occasion du sommet UE-Turquie du 18 mars 2016 en vue «d'approfondir les relations Turquie-UE et de remédier à la crise migratoire». Cet accord soulève plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure. Il en va de même pour certaines initiatives parallèles dans des domaines étroitement liés.

2. Les caractéristiques essentielles de l'accord UE-Turquie

3. «Afin de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie, l'Union européenne et la Turquie ont décidé (...) de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE.» Afin d'atteindre cet objectif, elles sont convenues des «points d'action complémentaires» suivants (exposés ici par ordre d'importance):

- i. Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière – qu'il s'agisse de migrants ne demandant pas l'asile ou dont la demande d'asile a été jugée irrecevable – qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. Cela se fera en totale conformité avec le droit de l'Union européenne et le droit international.
- ii. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'Union européenne en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations Unies. La priorité sera donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés, ou n'ont pas tenté d'entrer, de manière irrégulière sur le territoire de l'Union européenne.
- iii. Une fois que les franchissements irréguliers entre la Turquie et l'Union européenne prendront fin ou tout au moins que leur nombre aura été substantiellement réduit, un programme d'admission humanitaire volontaire sera activé.
- iv. L'Union européenne, en étroite coopération avec la Turquie, accélérera encore le versement du montant de trois milliards d'euros initialement alloué au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Une fois que ces ressources seront sur le point d'être intégralement utilisées, l'Union européenne mobilisera trois milliards d'euros supplémentaires jusqu'à la fin 2018.
- v. L'Union européenne et la Turquie collaboreront pour améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie, en particulier dans certaines zones proches de la frontière turque, ce qui permettrait à la population locale et aux réfugiés de vivre dans des zones plus sûres.
- vi. La Turquie prendra toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'Union européenne.
- vii. La concrétisation de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas sera ramenée à la fin juin 2016.
- viii. Le processus d'adhésion sera relancé de diverses manières.
- ix. Mention a été faite des travaux en cours sur la modernisation de l'union douanière.

3. Préoccupations spécifiques sur les plans juridique et pratique

3.1. Les nouveaux arrivants sont systématiquement retenus dans des conditions inappropriées et leur rétention repose sur un fondement juridique incertain

4. La Commission européenne a indiqué que les migrants arrivant sur les îles grecques sont désormais hébergés dans des centres d'accueil ouverts ou fermés, tout en rappelant que le droit de l'Union européenne autorise le placement en rétention des demandeurs d'asile, notamment en cas de «risque de fuite», mais que cette mesure ne doit être utilisée qu'en dernier recours et doit être proportionnée³.

5. L'article 14 de la nouvelle loi grecque (4375/2016) adoptée le 2 avril 2016, avec entrée en vigueur immédiate pour permettre la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, prévoit une éventuelle prorogation de la rétention durant la procédure initiale puis dans l'attente du renvoi⁴. La Commission européenne a indiqué que les «hotspots» ont été transformés en structures d'accueil fermées pour éviter que les migrants en situation irrégulière ne prennent la fuite lorsqu'ils font l'objet d'une décision de retour⁵. La rétention dans ces centres est semble-t-il universelle et automatique: au moins initialement, la nécessité de la rétention ne fait apparemment l'objet d'aucune appréciation individuelle et l'application d'autres mesures moins coercitives n'est pas prise en considération⁶.

6. L'article 5.1.f de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») autorise la détention d'une personne «pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire», ou s'il s'agit d'une personne «contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours», sous réserve que la privation de liberté soit effectuée «selon les voies légales». La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a rappelé que «le souci légitime des Etats de déjouer les tentatives de plus en plus fréquentes de contourner les restrictions à l'immigration ne doit pas priver les demandeurs d'asile de la protection accordée par [la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention]»⁷. Les Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées adoptées en 2009 par le Comité des Ministres soulignent que «la détention des demandeurs d'asile ne devrait être qu'exceptionnelle».

7. En ce qui concerne le premier motif de détention autorisé par la Convention, la Cour a admis que la procédure accélérée de traitement d'une demande d'asile introduite à l'arrivée pouvait s'analyser en une mesure légitime destinée à empêcher une entrée irrégulière, de sorte que le placement en rétention du demandeur d'asile en attendant l'issue de la procédure pouvait être légitime⁸. L'article 43 de la directive de l'Union européenne relative aux procédures d'asile (2013/32/UE, «DPA») autorise ses Etats membres à se prononcer sur certaines demandes d'asile à la frontière, le demandeur pouvant être retenu dans l'attente de la décision. Celle-ci doit être prise dans un délai raisonnable; au-delà de quatre semaines, le demandeur d'asile doit se voir accorder le droit d'entrer sur le territoire et d'accéder à une procédure d'asile «normale». Toute rétention de plus longue durée pendant la procédure d'asile doit être strictement nécessaire et satisfaire aux conditions spécifiques énoncées aux articles 8 à 11 de la directive européenne relative aux conditions d'accueil (2013/33/UE).

8. Concernant le second motif, la Cour a considéré que la détention d'une personne en instance d'expulsion ou d'extradition n'est justifiée que si une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours; la détention deviendrait illégale si la procédure n'était pas menée avec la diligence requise⁹.

9. Lors du traitement initial de la demande d'asile ou dans l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement, la mesure de rétention doit être mise en œuvre de bonne foi. Elle doit être étroitement liée au but autorisé et le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés. Enfin, la durée de cette mesure ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

3. «Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers», Commission européenne, fiche d'information, 4 avril 2016 (ci-après «Mise en œuvre de l'accord UE-Turquie»).

4. Voir, par exemple, «Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal», Asylum Information Database, 4 avril 2016.

5. «Implementing the EU-Turkey Agreement»; voir également «Red Cross questions Turkey refugees deal», EurActiv.com, 6 avril 2016.

6. «Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie», Amnesty International, 7 avril 2016.

7. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011 (Grande Chambre).

8. *Saadi c. Royaume-Uni*, Requête n° 13229/03, arrêt du 29 janvier 2008 (Grande Chambre).

9. *A. et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 3455/05, arrêt du 19 février 2009 (Grande Chambre).

10. Aux termes de la loi 4375/2016, le placement en rétention en attendant l'enregistrement de la demande d'asile peut durer jusqu'à trois jours puis être prorogé jusqu'à atteindre 25 jours au total. Une nouvelle décision peut ensuite être rendue pour ordonner soit la prolongation de la rétention, soit la remise en liberté de l'intéressé. Dans le cas des «hotspots», une décision de prolongation serait très probablement fondée sur des motifs tels que la «rétention visant à empêcher une entrée non autorisée». La loi 4375/2016 prévoit que la première décision doit être prononcée dans un délai maximum de trois jours à compter de la demande; si un recours est formé, le délai pour notifier la décision est fixé à six jours¹⁰. Les organes d'enregistrement, de prise de décision et de recours sont toutefois encore loin d'être opérationnels (voir plus loin) et beaucoup des personnes arrivées le 20 mars n'avaient même pas encore pu faire enregistrer leur demande d'asile¹¹. Les personnes frappées par une mesure de renvoi, y compris vers la Turquie, peuvent être gardées en rétention pendant une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois. Dans ces circonstances, il apparaît contestable que la rétention soit «étroitement liée au but autorisé» et/ou que sa durée «n'excède pas le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi».

11. La capacité prévue des trois plus grands centres d'accueil et d'enregistrement (Lesbos, Chios et Samos) a été très rapidement saturée. Ces centres sont devenus surpeuplés et les conditions de vie se sont détériorées: nourriture de mauvaise qualité, abris précaires, conditions d'hygiène déplorables, accès insuffisant à des soins médicaux appropriés¹². Les autorités nationales n'ont manifestement pas comblé les lacunes dans les services de base provoquées par le retrait du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), qui entendaient ainsi protester contre la transformation des «hotspots» en centres de rétention¹³. L'anxiété et la frustration des personnes retenues sont à l'origine de manifestations de masse et d'épisodes de violence¹⁴. De telles conditions de rétention ne sont pas appropriées. Rappelons que la Cour a précédemment jugé que la détention arbitraire et les conditions de détention, ainsi que les structures d'accueil et les moyens de subsistance inadéquats offerts aux demandeurs d'asile en Grèce constituaient des traitements contraires à l'article 3 de la Convention¹⁵.

12. La loi 4375/2016 autorise la rétention de mineurs isolés «dans des cas très exceptionnels» et ce, jusqu'à 25 jours (cette durée peut être prolongée de 20 jours «en raison de circonstances exceptionnelles», soit une durée totale de plus de six semaines), en attendant qu'ils soient dirigés vers une structure d'accueil appropriée. Des informations ont fait état de la présence dans les «hotspots» de femmes enceintes, de femmes voyageant seules avec des enfants, de familles avec des bébés et des enfants en bas âge, ainsi que d'autres personnes vulnérables, dont des personnes handicapées ou atteintes de traumatismes ou de maladies graves. Cela serait contraire au droit de l'Union européenne et aux normes internationales concernant la rétention de mineurs et de personnes vulnérables en situation de migration¹⁶. D'autres informations, cependant, tendent à indiquer que les autorités grecques ont commencé à reloger au moins un certain nombre de personnes vulnérables dans d'autres structures¹⁷.

10. En l'espèce, on suppose que la procédure à la frontière prévue par l'article 60 de la loi 4375/2016, qui semble transposer l'article 43 de la DPA dans le droit interne, est appliquée dans les «hotspots», bien qu'il ne soit pas clairement précisé si cet article autorise l'application de la procédure aux frontières en général ou uniquement dans les zones de transit des ports ou des aéroports.

11. «Grèce: Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie», Amnesty International, 7 avril 2016.

12. Voir, par exemple, «Grèce: Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie», Amnesty International, 7 avril 2016; «Grèce: Des demandeurs d'asile enfermés – Ces personnes dans le besoin sont placées dans des centres dans des conditions de vie déplorables», Human Rights Watch, 14 avril 2016.

13. «Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie», HCR, 22 mars 2016; «Greece: MSF Ends Activities at Primary Lesbos Transit Camp», MSF, 22 mars 2016; «[Norwegian Refugee Council] is suspending activities at Chios "Hotspot", though will maintain a protection presence to ensure rights of refugees are upheld», NRC, 23 mars 2016; «Oxfam suspends aid operations in Moria camp in protest to the suspension of migrants' rights by the EU and Turkey», Oxfam, 24 mars 2016.

14. Voir, par exemple, «Le HCR appelle à la mise en œuvre immédiate de garanties avant le début des retours dans le cadre de l'accord UE-Turquie», HCR, 1^{er} avril 2016; «The situation at the Northern Aegean islands is critical», Greek Council for Refugees, 4 avril 2016; «Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie», Amnesty International, 7 avril 2016.

15. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op. cit.*

16. L'article 11 de la directive sur les conditions d'accueil et les articles 16 et 17 de la directive «retour».

17. «Greek Police in Lesbos Start Examining Asylum Applications», *Greek Reporter*, 12 avril 2016.

3.2. Les renvois en Turquie risquent de ne pas être conformes au droit de l'Union européenne et au droit international

13. L'accord entre l'Union européenne et la Turquie visant à renvoyer les demandeurs d'asile en Turquie repose sur deux dispositions alternatives du droit de l'Union européenne en matière d'asile, à savoir les articles 35 et 38 de la directive européenne relative aux procédures d'asile. L'article 35 autorise le renvoi dans le «premier pays d'asile» où une personne s'est vu reconnaître la qualité de réfugié et peut encore se prévaloir de cette protection, ou jouit d'une «protection suffisante», y compris du bénéfice du principe de non-refoulement, à condition qu'elle soit réadmise. L'article 38 permet de renvoyer une personne dans un «pays tiers sûr» où il n'existe pour elle aucun risque de persécution, d'atteintes graves ou de refoulement et où elle pourra solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, «bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève»; de plus, le demandeur doit avoir des «attaches personnelles» avec le pays tiers rendant le retour raisonnable. Dans les deux cas, le demandeur doit avoir la possibilité de contester l'application du concept à sa situation particulière. S'il est établi qu'il existe un «premier pays d'asile» ou un «pays tiers sûr» vers lequel un demandeur peut être renvoyé, sa demande d'asile peut être déclarée irrecevable sans autre examen au fond. La Commission européenne a confirmé que seuls les demandeurs d'asile qui seront protégés conformément aux normes internationales applicables, dans le respect du principe de non-refoulement, seront renvoyés en Turquie¹⁸.

14. En ce qui concerne les renvois en Turquie en tant que «premier pays d'asile» en vertu de l'article 35 de la DPA, il convient de noter que la Turquie n'accorde le statut de réfugié conformément à la Convention de 1951 qu'aux personnes fuyant des persécutions dans des Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans la pratique, aucune des personnes pouvant être renvoyées dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ne se sera donc vu reconnaître la qualité de réfugié par la Turquie. Les demandes de non européens ne peuvent donc être déclarées irrecevables que s'il est constaté que ces personnes jouissent d'une «protection suffisante» en Turquie. Il est possible que cette approche soit appliquée aux demandeurs d'asile syriens qui peuvent bénéficier du statut de «protection temporaire» en Turquie en vertu d'une règle spéciale¹⁹. Se pose la question de savoir si cette «protection temporaire» est «suffisante». Pour qu'elle le soit, le HCR formule les recommandations suivantes: absence de risque de persécution ou de refoulement ultérieur, respect des normes internationales relatives aux conditions de vie, aux droits du travail, aux soins de santé et à l'éducation, accès à un droit au séjour légal, assistance aux personnes ayant des besoins particuliers et accès, dans les meilleurs délais, à une solution durable. En l'absence de définition de la «protection suffisante» dans la DPA, le HCR encourage les juridictions grecques à se référer à la Cour européenne de justice pour interpréter cette directive²⁰.

15. Je renvoie au rapport de ma collègue, Annette Groth, intitulé «Une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens» (Doc. 14014) pour de plus amples informations sur les conditions difficiles dans lesquelles se trouvent les réfugiés syriens en Turquie. Ce rapport met en évidence les problèmes auxquels les réfugiés syriens vivant en dehors des camps se heurtent pour avoir accès à un hébergement, à l'éducation et aux marchés du travail et les difficultés occasionnelles qu'ils rencontrent pour avoir accès aux soins de santé; nombre d'entre eux vivent dans la pauvreté et sont endettés. Je prends aussi note d'informations plus récentes sur les nombreuses expulsions de réfugiés effectuées par la Turquie vers une Syrie ravagée par la guerre²¹. On peut sérieusement douter du respect des normes du droit de l'Union européenne ou du droit international.

16. En ce qui concerne la Turquie en tant que «pays tiers sûr» au sens de l'article 38 de la DPA, la loi turque sur les étrangers et la protection internationale prévoit le statut de «réfugiés conditionnels» pour ceux qui correspondent à la définition de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la «protection subsidiaire» pour ceux qui risquent d'être victimes d'actes de violence généralisés, de torture ou de la peine de mort. On ne sait pas si les non-Syriens ont effectivement accès à une procédure d'asile en Turquie, car le

18. «Mise en œuvre de l'accord UE-Turquie».

19. Il convient de relever qu'à la suite de l'accord UE-Turquie, cette dernière a supprimé récemment la disposition selon laquelle la «protection temporaire» cesse pour les Syriens qui ont quitté volontairement le pays.

20. «Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept», HCR, 23 mars 2016 (ci-après les «considérations juridiques»). Il y a lieu de noter que le droit de l'Union européenne autorise les Etats à appliquer les critères relatifs aux pays tiers sûrs, qui sont à bien des égards analogues à ceux recommandés par le HCR, également aux premiers pays d'asile. Ces critères étaient appliqués dans le droit grec, mais ne le sont plus conformément à la loi 4375/2016.

21. «Turquie. Des expulsions collectives illégales de réfugiés syriens mettent en évidence de graves lacunes dans l'accord avec l'UE», Amnesty International, 1^{er} avril 2016; voir également «ECRE strongly opposes legitimising push-backs by declaring Turkey a "safe third country"», 29 janvier 2016.

nouveau système d'asile n'est pas encore pleinement opérationnel et il ne l'est certainement pas dans une mesure permettant de gérer le nombre considérable de cas²². Le Commissaire européen, M. Avramopoulos, l'a reconnu en déclarant le 4 avril qu'il avait discuté avec les autorités turques de la manière de garantir l'accès aux procédures d'asile à toutes les personnes non syriennes renvoyées qui souhaitent demander une protection. Selon certaines informations, une trentaine de demandeurs d'asile afghans auraient été renvoyés de force sans avoir pu bénéficier d'une procédure d'asile²³. Les «réfugiés conditionnels» et les bénéficiaires de la «protection subsidiaire» n'ont qu'un statut temporaire en Turquie et aucune perspective d'intégration légale à long terme; on part du principe qu'ils seront réinstallés ailleurs, même s'ils sont très peu à l'être dans la réalité. Dans l'intervalle – qui peut durer longtemps –, les droits que leur accorde la loi sur les étrangers et la protection internationale ne permettent pas de considérer qu'ils «bénéficient d'une protection conformément à la Convention de Genève». Quant aux Syriens, n'étant pas européens, ils ne peuvent «solliciter la reconnaissance du statut de réfugié» en Turquie au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et, par conséquent, ne devraient pas non plus être renvoyés sur la base de l'article 38 de la DPA.

17. Ces craintes semblent indiquer que la Turquie ne peut, dans les circonstances actuelles, être considérée comme un pays tiers sûr dans lequel des demandeurs d'asile se trouvant en Grèce pourraient être renvoyés.

3.3. Le système d'asile grec n'a pas les moyens de traiter les demandes

18. Le système d'asile grec présente depuis de nombreuses années des défaillances graves. La Cour a estimé en 2011 qu'il n'était pas en mesure d'assurer une protection contre le refoulement en raison de son incapacité à appliquer la législation pertinente dans la pratique et de défaillances structurelles majeures²⁴. En mars 2016, dans une communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, une ONG relevait qu'en raison d'obstacles persistants à l'accès à la procédure d'asile, les demandeurs d'asile risquaient fort d'être éloignés sans évaluation individuelle [du risque de refoulement] et que l'insuffisance des effectifs du service chargé des demandes d'asile pouvait considérablement retarder la procédure d'asile²⁵. Le Comité des Ministres continue de surveiller l'exécution de cet arrêt par la Grèce, car il juge insuffisants les progrès réalisés pour régler les problèmes constatés par la Cour. Du fait des délais extrêmement courts fixés par la procédure aux frontières prévue dans la loi 4375/2016 (voir ci-dessus), il sera encore plus difficile pour le système d'asile grec de veiller à ce que les droits des demandeurs d'asile soient effectivement respectés et le risque de vices de procédure sera encore plus important.

19. Qui plus est, le système d'asile grec nécessitera des ressources supplémentaires très importantes. La Commission européenne a estimé que 200 agents du service grec des demandes d'asile seront nécessaires ainsi que 400 spécialistes de l'asile (des engagements ont apparemment été pris) et 400 interprètes d'autres Etats membres (seuls 46 avaient été annoncés au 6 avril)²⁶. Le directeur du service grec des demandes d'asile a laissé entendre que les besoins risquaient d'être très supérieurs²⁷. Compte tenu du nombre de demandeurs d'asile potentiels et d'un arriéré d'au moins 10 700 demandes en Grèce continentale²⁸, il semble peu probable que le système national d'asile ait la capacité de transférer 200 agents formés dans les «hotspots». On ne connaît pas non plus le nombre d'engagements des Etats membres qui ont été honorés; l'expérience montre qu'il faut souvent beaucoup de temps pour que les promesses soient tenues et qu'au bout du compte elles ne le sont pas toutes. Au 4 avril, aucune demande d'asile de personnes arrivées après le 20 mars n'avait encore été traitée dans les «hotspots» grecs²⁹.

20. Au 12 avril, 46 agents de services chargés des demandes d'asile seraient arrivés de Grèce et d'autres pays à Lesbos pour traiter au total 50 demandes par jour (étant donné qu'il y a à Lesbos plus de 3 500 demandeurs, il faudra attendre jusqu'à trois mois pour qu'une décision soit rendue; il convient de relever que la loi 4375/2016 exige une décision dans un délai de deux jours)³⁰. En revanche, à Chios, le

22. Voir, par exemple, «Introduction to the Asylum Context in Turkey», Refugee Rights Turkey; «Country Report: Turkey», base de données sur les demandes d'asile, décembre 2015.

23. «L'imposture de la Turquie, «pays sûr», est révélée par l'expulsion d'Afghans quelques heures après l'accord avec l'UE», Amnesty International, 23 mars 2016.

24. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op. cit.*

25. «Fifth Joint Submission of the ICJ and ECRE to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* and related cases», mars 2016.

26. «Mise en œuvre de l'accord UE – Turquie».

27. «Refugee deal threatened by lack of staff and concern at Turkish human rights», *The Guardian*, 1^{er} avril 2016.

28. La loi 4375/2016 régularisera quelque 7 800 cas sur environ 18 500 cas en souffrance. Voir «Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal», base de données sur les demandes d'asile, 4 avril 2016.

29. «EU sends back 200 migrants, despite legal concerns», *EU Observer*, 4 avril 2016.

système de demande d'asile n'est pas encore opérationnel: un seul agent serait en poste et, au 8 avril, il n'aurait traité que 9 dossiers sur les 1 206 en attente; il ne serait prévu d'envoyer que trois agents supplémentaires, et ce pas avant la fin mai³¹.

21. Conformément à l'article 22 de la DPA, la possibilité effective est donnée aux demandeurs d'asile de consulter, à leurs frais, un conseil juridique ou un autre conseiller, qui peut être une ONG. L'article 23 dispose que le conseil juridique doit avoir accès aux zones réservées, telles que les lieux de rétention, afin de consulter le demandeur. On ne sait pas si ces dispositions sont effectivement respectées dans la pratique (pour plus de détails, voir ci-dessous la partie consacrée aux recours).

22. De graves problèmes concrets apparaissent déjà. D'après le HCR, sur les 202 personnes renvoyées en Turquie le 4 avril, la police grecque avait «oublié» de traiter les demandes d'asile de 13 d'entre elles, essentiellement des Afghans³². Si cette situation est sans doute due à des circonstances passagères, elle augure mal de l'avenir. (A leur arrivée en Turquie, les 13 Afghans auraient été placés en détention, dans l'attente d'une expulsion rapide, et le HCR se serait vu refuser la possibilité de les rencontrer³³.) Il semble qu'à ce jour, seules des personnes n'ayant pas demandé l'asile aient été renvoyées en Turquie³⁴. Le 5 avril, la Grèce a reconnu qu'elle avait été dépassée par le fait que la quasi-totalité des nouveaux arrivants avait demandé l'asile et qu'elle avait suspendu temporairement les renvois vers la Turquie³⁵. Le HCR a affirmé qu'il était peu probable que les premiers Syriens soient renvoyés dans un avenir proche³⁶. Les informations et la documentation données aux demandeurs d'asile seraient aussi insuffisantes, il n'y aurait pas de service d'interprétation et le nombre de demandes en suspens est déjà en train d'augmenter³⁷.

3.4. Il y a un accès insuffisant à un recours effectif contre le renvoi en Turquie

23. La Convention donne aux demandeurs d'asile le droit à un recours effectif avec effet suspensif automatique à l'encontre d'une décision de renvoi. Le mandat de l'ancienne commission de recours grecque a cependant expiré en octobre 2015. La loi 4375/2016 crée de nouvelles commissions de recours mais celles-ci ne sont pas encore opérationnelles; eu égard à l'expérience concernant les tentatives de réforme du système grec en matière d'asile, cela risque de prendre un certain temps. Dans l'intervalle, il est difficile d'envisager comment respecter les délais très courts prévus par la loi 4375/2016 pour introduire un recours.

24. Il est difficile d'avoir la certitude que le recours a un effet suspensif automatique dans les «hotspots» car la loi 4375/2016 semble indiquer qu'en vertu de la procédure applicable aux frontières un requérant n'a le droit de rester sur le territoire que lorsque l'exécution d'une décision de renvoi a été suspendue par une autorité judiciaire. Pour les recours contre les décisions d'irrecevabilité fondées sur la notion de «pays tiers sûr», on ne sait pas très bien si cela est conforme à l'article 46 de la DPA, qui exige un effet suspensif automatique en pareil cas. Cet article n'exige pas un effet suspensif automatique pour les recours contre les décisions d'irrecevabilité fondées sur la notion de «premier pays d'asile» mais l'on ne sait pas très bien si cela est conforme à la Convention. Celle-ci exige qu'un recours ait un effet suspensif automatique chaque fois qu'il est allégué que le refoulement entraînerait un risque réel d'exposition à la peine de mort, à des persécutions ou à des atteintes graves, comme en cas de recours contre le refoulement de demandeurs d'asile vers la Turquie³⁸.

25. L'article 20 de la DPA exige que les autorités grecques veillent à ce que les requérants bénéficient gratuitement sur demande d'une aide juridictionnelle et d'une représentation en justice. La loi 4375/2016 prévoit l'attribution d'une aide juridictionnelle gratuite pour les recours. Il n'est cependant pas certain qu'il y ait suffisamment de conseillers juridiques/représentants en justice dans les «hotspots» pour garantir aux requérants la jouissance effective du droit à une aide juridictionnelle qui ressort implicitement de ces dispositions³⁹, ou même si l'accès de conseillers juridiques est autorisé: selon Human Rights Watch, personne n'a le droit d'entrer dans le camp ni de parler aux réfugiés⁴⁰.

30. «Greek Police in Lesbos Start Examining Asylum Applications», *Greek Reporter*, 12 avril 2016.

31. «Grèce: Des demandeurs d'asile enfermés», Human Rights Watch, 14 avril 2016.

32. «Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN», *The Guardian*, 5 avril 2016.

33. «Refugees in Greece warn of suicides over EU-Turkey deal», *The Guardian*, 7 avril 2016.

34. Voir, par exemple, la déclaration du Commissaire, M. Avramopoulos, à la suite de sa visite à Ankara le 4 avril 2016.

35. «Greece pauses deportations as claims mount», *Ekathimerini*, 5 avril 2016.

36. «EU sends back 200 migrants, despite legal concerns», *EU Observer*, 4 avril 2016.

37. «Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables, sur fond de course à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie», Amnesty International, 7 avril 2016.

38. Voir, par exemple, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op. cit.*; Lignes directrices du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées.

26. De même que pour la procédure initiale de prise de décision, il faudra des ressources supplémentaires considérables pour gérer la procédure de recours. La Commission européenne a estimé qu'il faudrait 30 juristes grecs ainsi que 30 juges venus d'autres Etats membres et ayant des compétences spécialisées en matière de droit d'asile, ainsi que 30 interprètes. Là encore, il est permis de douter que ces ressources puissent être fournies rapidement, si tant est qu'elles puissent l'être, et l'on peut légitimement s'inquiéter de savoir comment les autorités grecques et l'Union européenne feront face dans l'intervalle aux conséquences juridiques et pratiques du manque de ressources. L'Union européenne devrait aussi veiller à ce que des fonds suffisants soient disponibles pour que les requérants dans les «hotspots» puissent effectivement exercer leur droit à une aide juridictionnelle gratuite.

3.5. La réinstallation des réfugiés syriens ne devrait pas être liée au nombre de renvois ou d'arrivées

27. L'accord UE-Turquie subordonne dans un premier temps la réinstallation de réfugiés syriens à partir de la Turquie au nombre de réfugiés syriens renvoyés à partir des îles grecques puis, lorsque les arrivées auront plus ou moins cessé, à un «programme d'admission humanitaire volontaire». Le HCR a demandé que 10 % des réfugiés syriens les plus vulnérables soient réinstallés à partir des pays voisins, soit au total 480 000 personnes; pourtant, la Conférence de Genève du 30 mars 2016 n'a conduit qu'à de «modestes» augmentations du nombre de places promises⁴¹. Il convient aussi de rappeler que, sur les 22 504 places promises par les Etats membres de l'Union européenne le 20 juillet 2015, seulement 5 677 réfugiés avaient été effectivement réinstallés à la date du 8 avril 2016⁴². De plus, les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas encore approuvé la proposition de la Commission européenne de mettre à disposition pour les réinstallations en provenance de la Turquie 54 000 des 160 000 places initialement prévues pour les relocalisations depuis la Grèce et l'Italie, mais qui n'ont pas encore été attribuées⁴³. On ignore dans quelle mesure les Etats membres seront disposés à procéder à des admissions humanitaires supplémentaires. Dans ce contexte, l'approche suivie par l'accord UE-Turquie est indéfendable. L'Union européenne a l'obligation morale absolue d'ouvrir des couloirs humanitaires, y compris pour la réinstallation, aux réfugiés syriens venus en nombre considérable de Turquie et d'autres pays tels que le Liban et la Jordanie.

28. En outre, si elle était appliquée indistinctement, la priorité que l'on a l'intention d'accorder aux migrants qui ne sont pas encore entrés ou n'ont pas essayé d'entrer dans l'Union européenne illégalement, pourrait en fin de compte priver des personnes vulnérables de la priorité dont elles ont besoin. Enfin, il ne faut pas oublier le plaidoyer du HCR selon lequel «la réinstallation dans des pays de l'Union européenne depuis la Turquie ne devrait pas se faire au détriment de la réinstallation d'autres populations réfugiées dans le monde qui ont également d'importants besoins»⁴⁴.

3.6. L'Europe doit apporter un soutien financier aux réfugiés syriens en Turquie

29. En novembre dernier, l'Union européenne a promis 3 milliards d'euros d'aide financière pour les activités de soutien aux réfugiés syriens en Turquie, et 3 milliards d'euros supplémentaires lorsque les premiers seraient épuisés. Il a fallu aux Etats membres de l'Union européenne un temps relativement long pour s'accorder sur la question de savoir d'où viendrait la somme initiale dont la Turquie ne semble guère avoir bénéficié pour l'instant. Quant à la réinstallation, l'Union européenne a de toute évidence l'obligation morale de venir en aide aux 2,7 millions de réfugiés syriens en Turquie (ainsi qu'au Liban et en Jordanie), quoi qu'il puisse se passer en mer Egée. L'octroi de cette aide ne devrait pas être subordonné à la diminution du nombre d'arrivées sur les îles grecques ni au respect par la Turquie d'autres dispositions de l'accord.

39. Voir, par exemple, «EU must face up to risks of dirty deal with Turkey», ECRE [Conseil européen pour les réfugiés et les exilés], 1^{er} avril 2016.

40. «EU sends back 200 migrants, despite legal concerns», *EU Observer*, 4 avril 2016.

41. «Geneva conference on Syrian refugees ends with new pledges of places, recognition of challenges ahead», HCR, 30 mars 2016.

42. «Annex 3 to the Second report on relocation and resettlement», COM(2016)222 final, 12 avril 2016.

43. «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision (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», Commission européenne, COM(2016)171 final.

44. «Position du HCR sur l'accord UE-Turquie: Des garanties sur les procédures d'asile doivent prévaloir dans sa mise en œuvre», 18 mars 2016.

4. Autres préoccupations

4.1. L'accord UE-Turquie, combiné à la fermeture de sa frontière par «l'ex-République yougoslave de Macédoine», a accru les pressions qui pèsent sur la Grèce

30. Au cours des semaines qui ont précédé l'accord UE-Turquie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», avec la collaboration et le soutien des pays situés à sa frontière nord le long de la route des Balkans occidentaux, a fermé sa frontière avec la Grèce à tous les réfugiés et migrants. Il y a maintenant près de 11 000 migrants qui dorment en plein air à la frontière⁴⁵; le 10 avril, la police de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a eu recours de manière intensive à du gaz lacrymogène, des canons à eau et des balles en caoutchouc pour repousser les réfugiés et les migrants qui manifestaient, si bien qu'au moins 300 personnes ont été blessées⁴⁶. Cette décision de fermer la frontière, contraire à l'esprit de solidarité et de partage des responsabilités, a bloqué près de 46 000 réfugiés et migrants en Grèce, alors que ce pays n'a pas la capacité d'accueil nécessaire. En obligeant les autorités grecques à également gérer les demandes d'asile des nouveaux arrivants sur les îles de la mer Egée, l'accord UE-Turquie n'a fait qu'accroître les pressions sur un pays déjà en butte aux effets de l'austérité budgétaire et financière.

4.2. Le rythme des relocalisations de réfugiés venus de Grèce est honteusement lent

31. De même que pour les réinstallations, les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas honoré leurs engagements à accepter la relocalisation de réfugiés venus de Grèce, malgré les pressions croissantes que subit le pays. A la date du 11 avril, sur les engagements concernant la relocalisation de 63 302 réfugiés venus de Grèce, prévue par les décisions de septembre 2015 du Conseil de l'Union européenne, 2 943 places seulement avaient été officiellement promises et 615 personnes seulement – soit moins d'1 % – avaient été effectivement relocalisées⁴⁷.

4.3. Il est prématuré de suggérer la reprise des transferts Dublin vers la Grèce

32. Le 4 mars, la Commission européenne a annoncé que, préalablement au Conseil européen de juin 2016, elle présenterait une évaluation de la possibilité de reprendre les transferts Dublin vers la Grèce⁴⁸. Seulement quelques semaines plus tôt, la Commission avait indiqué que «la Grèce doit encore fournir des efforts supplémentaires pour faire en sorte que le fonctionnement de son système d'asile soit pleinement conforme aux exigences du droit de l'Union [européenne]», «les capacités d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce... ne sont pas encore suffisantes», et «de nombreux demandeurs d'asile ne reçoivent actuellement pas l'aide juridique gratuite nécessaire qui leur permettrait de former un recours», entre autres dysfonctionnements⁴⁹. Il faut aussi rappeler que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne prévoit pas de reprendre avant décembre sa surveillance de l'exécution par la Grèce de l'arrêt *M.S.S.* Dans ces conditions, il est prématuré de parler de reprendre les transferts Dublin vers la Grèce; en fait, c'est quasiment irresponsable, compte tenu des difficultés considérables auxquelles se heurtera la Grèce pour faire face aux milliers de réfugiés et de migrants retenus dans les «hotspots» et aux dizaines de milliers d'autres bloqués sur le continent.

4.4. L'accord UE-Turquie ne doit pas créer un précédent pour d'autres situations

33. Peut-être en réponse à la fermeture des routes de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux, assiste-t-on à une augmentation considérable du nombre de réfugiés et de migrants qui prennent la route de la Méditerranée centrale vers l'Italie: les garde-côtes italiens ont secouru les 11 et 12 avril près de 4 000 personnes, ce qui représente une partie de l'augmentation de l'ordre de 80 % enregistrée au premier trimestre de cette année par rapport à 2015. Le ministre italien de l'Intérieur, faisant référence à l'accord UE-Turquie, a appelé l'Union européenne à conclure un accord avec des Etats africains pour leur apporter une aide économique si, en échange, ils reprennent leurs citoyens, «empêchant ainsi de nouvelles arrivées massives»⁵⁰. Bien que cette proposition ne concerne peut-être que les accords de réadmission

45. «Communiqué du HCR sur les violences à la frontière entre la Grèce et "l'ex-République yougoslave de Macédoine" le dimanche 10 avril», HCR, 11 avril 2016.

46. «Macedonia police deploy tear gas on refugees at Idomeni», *Deutsche Welle*, 10 avril 2016.

47. «Annex 1 to the Second report on relocation and resettlement», COM(2016) 222 final, 12 avril 2016.

48. «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016) 120 final.

49. «Recommandation de la Commission ... sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013», C(2016) 871 final, 10 février 2016; voir aussi «ECRE Comments on the European Commission Recommendation ... C(2016) 871», février 2016 et «5th Joint Submission of the ICJ and ECRE to the Committee of Ministers ... in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece*», mars 2016.

applicables aux ressortissants des pays d'accueil, l'accord UE-Turquie – déjà extrêmement problématique en lui-même, ainsi que cela a été décrit ci-dessus – ne saurait être reproduit pour d'autres pays encore moins capables de protéger les réfugiés et les migrants.

5. Conclusions et recommandations

34. En tout état de cause, l'accord UE-Turquie, au mieux, repousse les limites et, au pire, outrepassé les limites de ce qui est admissible en vertu du droit européen et international. Même sur le papier, il soulève de nombreuses questions de compatibilité avec les normes fondamentales relatives aux droits des réfugiés et des migrants. Il a de toute évidence montré jusqu'à présent qu'il était encore plus difficile à concrétiser.

35. L'Assemblée devrait prendre position sur ces questions, telles qu'elles sont décrites dans le présent rapport, et adresser aux Etats et à l'Union européenne des recommandations concrètes sur la manière de les traiter afin d'assurer, en ce qui concerne les droits des réfugiés et des migrants, le respect des normes juridiques établies par le droit européen, notamment celui de l'Union européenne, et par le droit international.

50. Voir «Italy pleads for Greek-style push to return its migrants», *Financial Times*, 4 avril 2016.