Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14082
07 juin 2016

Les réfugiés en danger en Grèce

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteure: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe socialiste

Résumé:

La Grèce se retrouve aujourd'hui coincée entre deux réalités brutales liées à la réponse d'une Europe paniquée à la crise des réfugiés et des migrants: d'une part, la fermeture par «l'ex-République yougoslave de Macédoine» de sa frontière avec le pays et, d'autre part, l'application imposée de l'accord UE-Turquie dans les îles de la mer Egée. Du simple fait de sa position sur la carte, la Grèce doit supporter une charge totalement disproportionnée, alors qu'à tous les autres égards, elle est peut-être la moins bien placée de tous les Etats membres de l'Union européenne pour assumer cette responsabilité, compte tenu des dysfonctionnements de son système d'asile et des énormes difficultés qu'elle rencontre par ailleurs.

L'Union européenne, qui porte pourtant une grande part de responsabilité dans cette situation, n'a pas su apporter jusqu'à présent un soutien adéquat à la Grèce ni assurer un partage équitable des responsabilités entre ses Etats membres.

Les premières victimes sont les réfugiés et les migrants qui se retrouvent bloqués dans un pays incapable de leur assurer ne serait-ce qu'un niveau de protection minimal, privant ainsi des milliers de personnes de leur dignité humaine fondamentale. Et peu de signes laissent entrevoir une amélioration de la situation.

C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire devrait appeler les autorités grecques, l'Union européenne et ses Etats membres ainsi que les autres Etats participant aux programmes de relocalisation de l'Union européenne, à prendre des mesures pour assurer le respect des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants, soutenir les autorités et la société grecques et renforcer la solidarité entre pays européens en réponse à une crise qu'il nous faut reconnaître comme un problème européen et non uniquement grec.

1. Renvoi en commission: Doc. 13975, Renvoi 4197 du 22 avril 2016.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par Mme Tineke Strik, rapporteure 5
1. Introduction 5
2. Les défaillances du régime d'asile grec: un problème ancien 5
3. La fermeture de la frontière avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: l'impasse 6
4. L'Accord UE-Turquie: flou administratif et incertitude en mer Egée 7
5. La situation sur le continent: gestion de crise par un système déficient 10
5.1. Le régime d'asile 10
5.2. Capacité d'accueil 11
5.3. Rétention des demandeurs d'asile 12
5.4. Enfants non accompagnés et séparés 12
6. Relocalisation des réfugiés: pas d'allègement de la pression qui pèse sur la Grèce 13
7. Soutien de l'Union européenne à la Grèce 14
8. Conclusions et recommandations 15

A. Projet de résolution[2]

1. La Grèce se retrouve aujourd'hui coincée entre deux réalités brutales liées à la réponse d'une l'Europe paniquée à la crise des réfugiés et des migrants: d'une part, la fermeture par «l'ex-République yougoslave de Macédoine» de sa frontière avec le pays et d'autre part, l'application imposée de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie (accord UE-Turquie) dans les îles de la mer Egée. De ce fait, 46 000 réfugiés et migrants sont bloqués sur le continent et quelques 8 500 autres sur les îles. Du simple fait de sa position sur la carte, la Grèce doit supporter une charge totalement disproportionnée alors qu'à tous les autres égards, c'est peut-être le pays le moins bien placé de tous les Etats membres de l'Union européenne pour assumer cette responsabilité.

2. Le régime d'asile grec présente depuis longtemps de nombreuses défaillances dont la Cour européenne des droits de l'homme a conclu en 2011 qu'elles avaient engendré des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). En dépit des efforts déployés par les autorités grecques et des progrès constatés dans certains domaines, les problèmes structurels sous-jacents restent pour la plupart irrésolus, alors même que le régime d'asile n'a jamais été autant sous pression et que le gouvernement est confronté à d'énormes difficultés politiques, administratives et budgétaires par ailleurs.

3. L'Union européenne porte une grande part de responsabilité dans la situation actuelle, puisqu'elle a soutenu tacitement la fermeture des frontières le long de la route des Balkans occidentaux et conclu l'accord avec la Turquie du 16 mars. L'Union européenne n'a pourtant pas su apporter un soutien adéquat à la Grèce jusqu'à présent ni assurer un partage équitable des responsabilités entre ses Etats membres. En particulier, les Etats membres de l'Union européenne ont collectivement échoué à satisfaire les demandes de personnel détaché pour assurer le fonctionnement effectif du régime d'asile grec, notamment dans les îles de la mer Egée où la plupart des demandeurs d'asile sont placés en rétention; et ils ont collectivement échoué à donner une suite utile aux accords de 2015 de relocalisation des personnes ayant obtenu le statut de réfugié. Bien qu'un soutien financier ait été accordé, l'argent à lui seul ne résoudra rien si la Grèce ne dispose pas des moyens administratifs et de la capacité structurelle nécessaires pour le dépenser efficacement.

4. La crise des réfugiés et des migrants dans l'est de la Méditerranée doit être reconnue pleinement comme un problème européen et global et non uniquement grec. La seule réponse appropriée repose sur le respect des droits humains des réfugiés et des migrants, conformément aux valeurs fondamentales communes au Conseil de l'Europe, à l'Union européenne et à leurs Etats membres, ainsi que sur une véritable solidarité et un partage concret des responsabilités. De sérieux doutes sont toutefois permis quant à la viabilité de la situation actuelle en Grèce. Plus de 10 000 réfugiés et migrants sont encore présents à la frontière septentrionale, la situation dans les îles de la mer Egée n'a cessé de se dégrader depuis l'accord UE-Turquie et le régime d'asile sur le continent continue de présenter des dysfonctionnements.

5. Les premières victimes de la situation en Grèce sont les réfugiés et les migrants. L'Assemblée parlementaire s'inquiète particulièrement des aspects suivants:

5.1. la rétention des demandeurs d'asile, qui n'ont été condamnés d'aucun crime, dans les centres de crise («hotspots») des îles de la mer Egée pour des motifs juridiques discutables, dans des conditions qui ne respectent même pas les normes minimales attendues des prisons, entourés d'un flou administratif qui se traduit par un manque d'informations sur leur situation et les laisse dans l'incertitude la plus complète quant à leur avenir;

5.2. la rétention, dans ces «hotspots», de personnes vulnérables – et notamment des femmes et d'enfants – aux côtés de jeunes adultes en proie à la colère et à la frustration, ce qui les expose à des risques de violence, d'exploitation et d'abus;

5.3. le risque de renvoi des demandeurs d'asile des îles de la mer Egée vers la Turquie en vertu de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016, bien que ces retours semblent incompatibles avec le droit de l'Union européenne et le droit international;

5.4. les conditions de vie dans la plupart des centres d'accueil sur le continent – pour la plupart totalement inadaptés à cet usage et surpeuplés –, bien inférieures aux normes acceptables en termes d'hébergement, de nourriture, d'équipements sanitaires et de soins médicaux; là encore, de nombreux enfants ont à endurer ces conditions;

5.5. les milliers d'autres personnes, parmi lesquelles aussi des enfants, vivant dans des camps de fortune dont les conditions de vie sont encore plus sordides et dangereuses que dans les centres de rétention;

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 3 juin 2016.

5.6. le placement bien trop fréquent des réfugiés et des migrants en rétention car en dépit des réformes politiques, l'appréciation individuelle et la révision par les autorités de la nécessité et de la proportionnalité de la rétention ou l'application d'autres mesures ne sont toujours pas des pratiques systématiques; les conditions de vie dans les centres de rétention administrative restent aussi largement inférieures aux normes;

5.7. l'absence de protection effective des droits et intérêts des enfants non accompagnés et séparés en raison de problèmes dans le système d'évaluation de l'âge et le régime de tutelle, de l'insuffisance de la capacité d'hébergement et du manque d'information. De nombreux enfants non accompagnés et séparés sont placés en rétention, soi-disant pour leur protection, dans des postes de police à l'évidence inadaptés pour cet usage, et y séjournent dans des conditions dégradantes;

5.8. le doute sérieux qui persiste quant à la capacité de la récente réforme substantielle du système d'asile d'assurer la mise en œuvre des garanties procédurales fondamentales dans le traitement des demandes d'asile jusque-là absentes.

6. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités grecques:

6.1. à veiller à ce que les conditions de rétention dans les «hotspots» soient conformes aux normes internationales, en mettant en œuvre toutes les recommandations techniques qui pourront être formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans ses observations préliminaires à la suite de sa visite dans le pays au mois d'avril 2016;

6.2. à appliquer et à réexaminer régulièrement les motifs de rétention dans les «hotspots», en veillant au strict respect des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, et à étudier les dossiers de toutes les personnes actuellement en rétention et des nouveaux arrivants pour faire en sorte que les personnes vulnérables soient hébergées dans des structures adaptées;

6.3. à libérer sans délai ceux dont le maintien en rétention dans les «hotspots» ne se justifie plus;

6.4. à veiller à ce que la capacité d'accueil en centres ouverts soit suffisante, de nature et de qualité appropriées, pour tous les demandeurs d'asile non placés en rétention dans les îles;

6.5. à veiller à ce que la procédure d'irrecevabilité des demandes d'asile de personnes arrivant de Turquie soit appliquée dans le strict respect du droit de l'Union européenne et du droit international;

6.6. à assurer la mise à disposition, sur le continent, d'un nombre suffisant de places d'accueil de nature et de qualité appropriées pour tous les demandeurs d'asile et notamment ceux qui se trouvent actuellement dans des camps de fortune;

6.7. à ne procéder au placement en rétention des migrants, et en particulier des demandeurs d'asile, que lorsque cela est strictement nécessaire et proportionné, et à veiller à ce que les conditions de rétention administrative soient conformes aux normes internationales, en mettant en œuvre toutes les recommandations faites dans le rapport de mars 2016 du CPT;

6.8. à garantir les droits et intérêts des enfants non accompagnés et séparés, notamment en veillant à ce que la procédure d'évaluation de l'âge soit dûment appliquée dans tous les cas, en renforçant le régime de tutelle par la création d'un mécanisme d'appui aux procureurs, en prévoyant un nombre suffisant de places d'hébergement adaptées, en évitant le placement en rétention de ces enfants et en leur fournissant des informations et conseils sur leur situation et leurs droits;

6.9. à rendre pleinement opérationnel, dans les meilleurs délais, le nouveau régime d'asile, à éliminer rapidement le retard accumulé dans l'examen des demandes et recours et à traiter diligemment toutes les nouvelles demandes, en pleine conformité avec les normes de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. L'Assemblée demande aussi à l'Union européenne, ses Etats membres et les Etats participant aux programmes de relocalisation, selon le cas:

7.1. de répondre pleinement et sans tarder aux demandes de détachement de personnel national à l'appui des services d'asile grecs;

7.2. de mettre en œuvre pleinement et sans tarder les accords de septembre 2015 sur la relocalisation depuis la Grèce;

7.3. d'être préparés à l'éventualité d'un échec de l'approche actuelle et prévoir à l'avance des solutions alternatives pour éviter l'état d'impréparation et du mode réflexe de gestion de crise manifeste jusqu'à présent.

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

1. Introduction

1. La Grèce se retrouve aujourd'hui coincée entre deux réalités brutales liées à la réaction paniquée de l'Europe face à la crise des réfugiés et des migrants dans l'est de la Méditerranée et les Balkans occidentaux: la fermeture de sa frontière septentrionale avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et l'application imposée de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie (accord UE-Turquie) à sa frontière maritime orientale avec la Turquie. Depuis le mois de mars, c'est sur un pays empêtré dans la récession économique depuis 2008 et soumis à d'éprouvantes mesures d'austérité imposées de l'extérieur, que l'Union européenne fait peser l'immense responsabilité de venir en aide aux dizaines de milliers de réfugiés, demandeurs d'asile et migrants maintenant bloqués sur son territoire. Autant de personnes dont le véritable espoir était de gagner les autres pays d'Europe plus prospères, comme le montre le fait que dans leur grande majorité, les réfugiés et migrants arrivés en Grèce par la mer depuis le début de l'année 2015 – dont le nombre s'élevait à plus d'un million – ne sont pas restés dans le pays.

2. Cependant, du fait de la fermeture coordonnée des frontières le long de la route des Balkans occidentaux, quelque 46 000 réfugiés et migrants sont aujourd'hui bloqués en Grèce continentale et 8 500 dans les îles. Ceux qui se trouvent sur le continent et peuvent prétendre à une protection internationale seront contraints de rester dans le pays, dont la capacité d'accueil et d'intégration reste largement insuffisante, jusqu'à ce qu'ils soient relocalisés dans un autre pays participant au programme de relocalisation de l'Union européenne – ou jusqu'à ce qu'ils trouvent un moyen clandestin de poursuivre leur route vers le nord, très probablement entre les mains de passeurs. Ceux qui se trouvent sur les îles sont pour la plupart retenus dans des conditions inadéquates et subissent dans tous les cas les aléas liés aux dysfonctionnements du régime d'asile grec, lorsqu'il s'agit de déterminer s'ils seront ou non renvoyés en Turquie. En 2016, 89 % des arrivées se faisaient depuis la Syrie, l'Afghanistan ou l'Irak.

3. En avril 2016, l'Assemblée parlementaire s'est déclarée préoccupée par la situation en Grèce lors de l'adoption de résolutions sur la situation dans les Balkans occidentaux et l'Accord UE-Turquie[3]. L'objet du présent rapport est d'exposer la situation générale des réfugiés et migrants en Grèce, des îles de la mer Egée où les nouveaux arrivants sont bloqués et voient leurs demandes traitées dans des structures nouvellement crées, dans le cadre de nouvelles procédures accélérées; à Athènes et sur le continent, où les autorités grecques et d'autres peinent à offrir une capacité d'accueil suffisante et à appliquer le tout nouveau régime d'asile; en passant par la frontière avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine» où plus de 10 000 réfugiés et migrants attendent désespérément d'être autorisés à continuer leur route vers le nord[4].

2. Les défaillances du régime d'asile grec: un problème ancien

4. En 2011, la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a rendu un arrêt contre la Belgique et la Grèce concernant le traitement d'un demandeur d'asile afghan qui était entré sur le territoire de l'Union européenne par la Grèce et s'était rendu jusqu'en Belgique où il avait introduit une demande d'asile, et qui en application du Règlement de Dublin avait été renvoyé en Grèce où il avait renouvelé sa demande[5]. La Cour a constaté des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o^ 5, «la Convention») dans la manière dont le requérant avait été traité en Grèce:

– dès son arrivée en Grèce, il avait été placé en détention dans des conditions déplorables, sans aucune explication, et avait subi des brutalités et insultes de la part de policiers. La Cour a conclu que prises ensemble, ces circonstances s'analysaient en un traitement dégradant contraire à l'article 3 de la Convention, accentué par la vulnérabilité du requérant inhérente à sa qualité de demandeur d'asile;

– après sa libération, le requérant avait vécu pendant des mois dans le dénuement le plus total, sans vivres ni endroit pour se laver et se loger. A cela s'ajoutait l'angoisse permanente d'être attaqué et volé ainsi que l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer. Ces conditions, dont les autorités grecques devaient être tenues responsables, étaient suffisamment graves pour emporter violation de l'article 3;

---

3. Voir la Résolution 2108 (2016) «Les droits de l'homme des réfugiés et des migrants – La situation dans les Balkans occidentaux» et la Résolution 2109 (2016) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016.
4. Voir la proposition de résolution «Les réfugiés en danger en Grèce», Doc. 13975.
5. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n^o^ 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011 (Grande Chambre).

– la Cour a par ailleurs conclu à une violation du droit à un recours effectif au titre de l'article 13 de la Convention en raison d'une série de défaillances dans l'examen par les autorités grecques de la demande d'asile du requérant, et notamment: les échéances excessivement courtes, une capacité d'accueil insuffisante, l'impossibilité de poursuivre la procédure de demande et de maintenir des contacts, le manque d'informations, l'absence d'aide judiciaire et les retards de procédure devant la Cour suprême, combinées au risque encouru par le requérant d'être refoulé directement ou indirectement vers son pays d'origine, sans un examen sérieux du bien-fondé de sa demande.

5. Dans le même arrêt, la Cour a également conclu à une violation de l'article 3 de la Convention par la Belgique qui avait renvoyé le requérant en Grèce alors qu'elle aurait dû savoir que les conditions de détention et d'accueil dans le pays, et le risque de refoulement ultérieur vers l'Afghanistan, constitueraient elles-mêmes des violations de l'article 3. Cela a conduit à la suspension des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce au titre du Règlement Dublin.

6. La même année, la Cour a rendu un arrêt dans une affaire concernant le traitement par les autorités grecques d'un demandeur d'asile mineur non accompagné de nationalité afghane, qui a son arrivée en Grèce, à Lesbos, avait dans un premier temps été placé en détention dans l'attente de son expulsion, puis placé sous la tutelle d'une personne que les autorités considéraient comme son cousin, et enfin livré à lui-même après sa libération[6]. La Cour a constaté une série de violations liées aux décisions des autorités de placer le requérant en détention sans avoir envisagé d'autres mesures et de nommer comme tuteur son cousin présumé (avec lequel le requérant avait presque immédiatement perdu contact), ainsi qu'à de graves défaillances d'ordre juridique et pratique dans la procédure de recours contre la détention provisoire préalable au renvoi, toutes exacerbées par la vulnérabilité du requérant en sa qualité de mineur non accompagné.

7. Le Comité des Ministres continue de surveiller l'exécution par la Grèce de ces deux arrêts[7], ce qui indique clairement que les autorités n'ont pas encore résolu les problèmes structurels à l'origine des violations constatées. L'une des causes persistantes de ces problèmes structurels et du temps mis à les régler est l'inefficacité administrative de l'Etat grec. En octobre 2015, les autorités grecques ont expliqué qu'elles n'étaient pas parvenues à créer le nombre attendu de places d'accueil en raison notamment de la restructuration complète de la politique sur l'immigration[8]. L'adoption d'une toute nouvelle loi sur l'asile (n° 4375/2016) début avril (pour permettre la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie) risque fort d'ajouter à la confusion et d'occasionner de nouveaux retards dans l'obtention des résultats concrets demandés par les arrêts de la Cour (voir plus loin).

8. L'Union européenne a évoqué à plusieurs reprises ces derniers mois la possibilité de reprendre les transferts vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin[9], malgré les progrès encore clairement insuffisants des autorités grecques pour régler les problèmes liés en particulier à la capacité d'accueil et à la protection des mineurs non accompagnés, problèmes qui se sont aggravés avec la crise actuelle.

3. La fermeture de la frontière avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: l'impasse

9. Le 9 mars 2016, les pays situés sur la route des Balkans occidentaux de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» vers le nord ont fermé leurs frontières aux réfugiés qui espéraient transiter par leur territoire[10]. Bien que quelques-uns aient déclaré qu'ils continueraient à laisser entrer certaines personnes, par exemple celles ayant l'intention d'y déposer une demande d'asile ou celle munies d'un visa Schengen, les autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont pour leur part adopté une approche catégorique avec l'annonce par la police de la fermeture «totale» de la frontière. Le ministère de l'Intérieur n'a effectivement enregistré aucune nouvelle arrivée depuis le 9 mars[11]. De ce fait, à quelques exceptions près, tous les réfugiés ou migrants qui ont depuis lors traversé la mer Egée depuis la Turquie vers les îles grecques sont

---

6. *Rahimi c. Grèce*, Requête n° 8687/08, arrêt du 5 avril 2011.
7. Récemment encore, à sa réunion «droits de l'homme» (CM/DH) en décembre 2015. Le prochain examen est prévu en décembre 2016.
8. Document DH-DD(2015)1134, «Communication des autorités concernant les groupes d'affaires M.S.S. et Rahimi contre la Grèce», 29 octobre 2015.
9. Voir par exemple «Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route», COM(2016)120 final, 4 mars 2016.
10. Pour plus de détails sur le durcissement progressif des contrôles aux frontières au cours des semaines précédentes, voir le rapport de l'Assemblée sur «Les droits de l'homme des réfugiés et des migrants – la situation dans les Balkans occidentaux», Doc. 14013, 4 avril 2016 (qui couvre la situation jusqu'à la mi-mars).
11. De nouvelles arrivées ont continué à être signalées en Serbie, en Hongrie et en Autriche; on peut supposer que ces personnes ont pénétré sur le territoire par un autre pays que «l'ex-République yougoslave de Macédoine», très probablement la Bulgarie, ou ont passé la frontière à l'insu des autorités, peut-être en ayant recours aux services de passeurs.

restés en Grèce. Il convient de rappeler que les décisions de fermeture des frontières étaient clairement coordonnées entre les Etats concernés mais que la Grèce, bien que directement concernée, n'a été ni consultée ni prévenue.

10. La police macédonienne a imposé le contrôle de la frontière par la force, notamment début mai en faisant usage de gaz lacrymogènes, de balles en caoutchouc et de matraques pour éloigner les réfugiés et migrants de la clôture de barbelés qui y avait été érigée. Le village d'Idomeni, proche de la frontière, a acquis une triste réputation mondiale de lieu de misère. A la mi-mai, plus de 9 400 personnes et 1 000 autres dans la proche station-service EKO, y campaient sous des tentes dans des conditions sordides et anarchiques, attendant désespérément la réouverture de la frontière[12]. Parmi les occupants du lieu, on dénombre 4 000 enfants[13], dont beaucoup de mineurs non accompagnés espérant rejoindre leurs proches dans d'autres pays en Europe, exposés à la violence, aux abus et à l'exploitation[14]. Les autorités grecques avaient un temps exprimé l'intention de fermer ces campements de fortune et de déplacer leurs occupants vers des abris ailleurs en Grèce, mais n'en ont rien fait pour l'instant.

11. La fermeture des frontières a également eu pour conséquence l'augmentation de l'introduction clandestine de migrants. Lorsque j'ai visité les Balkans occidentaux en novembre 2015, les autorités elles-mêmes m'ont expliqué que l'un des avantages de la politique alors en place, autorisant l'entrée et le transit en Grèce, était de ne pas pousser les réfugiés et les migrants dans les bras des passeurs. Il n'est donc pas surprenant que ces derniers soient maintenant très actifs dans les camps de fortune d'Idomeni[15].

4. L'Accord UE-Turquie: flou administratif et incertitude en mer Egée

12. A l'autre bout de la Grèce, les réfugiés et migrants continuent d'arriver dans les îles de la mer Egée, bien moins nombreux toutefois qu'avant l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie le 20 mars – en moyenne, moins de 170 par jour (et 32 seulement entre le 10 et le 16 mai), contre plus de 3 250 entre le 1er octobre 2015 et le 19 mars 2016. Bien que tous ceux qui étaient arrivés avant le 20 mars aient été transférés vers le continent, les migrants et réfugiés sont aujourd'hui plus de 8 500 dans les îles, dont la capacité (dans les centres de rétention et d'accueil) se limite à 7 450 places.

13. Cinq îles – Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos – ont des centres de crise («hotspots»), aussi appelés «centres d'accueil et d'identification» en droit grec. Ce sont désormais tous des centres fermés, c'est-à-dire en pratique des centres de rétention pour la majorité des demandeurs d'asile dans les îles. Malgré les réformes apportées en février 2015 à la politique de la Grèce en matière de rétention administrative et les dispositions de la Loi 4375/2016 qui excluent les personnes vulnérables de la procédure de rétention, il semblerait qu'à Lesbos, par exemple, l'évaluation de la vulnérabilité des nouveaux arrivants ne soit pas systématique, si bien que «des personnes présentant des problèmes de santé graves, des parents seuls avec de nombreux jeunes enfants en bas âge, des hommes et femmes risquant de subir des violences sexuelles et sexistes, ainsi que d'autres groupes vulnérables, sont souvent non décelés et ne bénéficient pas de la prise en charge spécialisée dont ils pourraient avoir besoin (...) Les agents déployés par Frontex et les policiers grecs n'avaient à leur disposition ni lignes directrices pour repérer ces personnes ni modes opératoires standardisés concernant les mesures à prendre après leur identification»[16]. En tout, des centaines d'enfants ont été détenus dans les «hotspots», dans des conditions totalement inadaptées, sans défense contre les abus[17].

---

12. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), «Daily map indicating capacity and occupancy (Governmental figures)» [«Carte journalière indiquant la capacité et les taux d'occupation (chiffres gouvernementaux)», 17 mai 2016.
13. Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), «Regional Humanitarian Situation Report #11» [Rapport de la situation humanitaire régionale #11], 4 mai 2016.
14. Voir, par exemple, «The refugee children of Idomeni: alone, far from home but clinging to hope», *The Guardian*, 8 mai 2016.
15. Voir, par exemple, «Idomeni: Europe's first favela», *Deutsche Welle*, 8 avril 2016; «Smugglers Prey on Migrants Desperate to Find Back Doors to Europe», *New York Times*, 11 mars 2016.
16. «Trapped in Greece: An avoidable refugee crisis», Amnesty International, avril 2016 (ci-après «Amnesty – Trapped in Greece»).
17. Voir, par exemple, «Conditions rapidly deteriorating for children detained in Moria camp on Lesvos», Save the Children, 3 avril 2016, «An estimated 75% of child refugees stranded alone in Greece do not have safe place to stay, warns Save the Children», 16 avril 2016.

14. Rien n'indique que les conditions de détention dans les «hotspots» se soient améliorées depuis l'adoption de la Résolution 2109 (2016) par l'Assemblée. En effet, le nombre de réfugiés et de migrants dans les îles a augmenté, passant de 7 900 à 8 500, sans augmentation de la capacité.

– Il y a actuellement plus de 4 200 réfugiés et migrants à Lesbos, qui peut en accueillir 3 500. Plus de 3 000 sont détenus dans le «hotspot» de Moria. Entre 800 et 1000 personnes sont hébergées dans le camp ouvert de Kara Tepe, géré par les pouvoirs locaux. D'autres, en particulier des personnes vulnérables, se trouvent dans le centre ouvert de Pipka Lesbos, géré par des bénévoles mais qui serait menacé de fermeture.

– Il y a actuellement plus de 2 270 réfugiés et migrants à Chios pour 1 100 places. Plus de 1 000 personnes sont détenues dans le «hotspot» VIAL. 1 000 autres vivent dans le camp ouvert de Souda. Il existe d'autres hébergements ouverts à Dipethe et Tabakika, quelque peu improvisés pour décharger le «hotspot» VIAL et le camp de Souda.

– Il y a actuellement plus de 1 000 réfugiés et migrants à Samos (pour une capacité de 850 places), 522 à Leros (pour une capacité de 1 000), et 351 à Kos (pour une capacité de 1 000)[18].

15. Les conditions de détention ont généré des tensions dans les «hotspots»: après que des migrants se sont échappés du hotspot VIAL à Chios le 21 avril, un autre mouvement de protestation violent a éclaté à Moria, sur l'île de Lesbos le 27 avril, et a nécessité l'intervention de la police anti-émeute dans le camp pour rétablir l'ordre; il a été fait usage de gaz lacrymogène et plusieurs détenus ont été blessés. Des plaintes selon lesquelles un enfant détenu aurait été frappé par la police auraient été à l'origine de cet incident[19]. Des vidéos en ligne donnent une idée des conditions de vie dans les «hotspots», comme celles montrant de la nourriture infestée d'asticots, donnée aux détenus[20]. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) s'y est rendu en avril et a annoncé qu'il présenterait prochainement ses observations préliminaires aux autorités grecques par écrit[21]. J'attends avec intérêt la publication de ces observations et exhorte les autorités grecques à mettre en œuvre pleinement et sans tarder toutes les recommandations techniques qui pourront y être formulées.

16. Comme cela a été noté dans la Résolution 2109 (2016) de l'Assemblée sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, «la rétention des demandeurs d'asile dans les centres de crise ("hotspots") des îles de la mer Egée pourrait être incompatible avec les exigences de [la Convention], notamment en raison de vices de procédure qui entachent le fondement juridique de la rétention et de conditions de rétention inadéquates». Les difficultés juridiques ne font que s'accentuer avec le temps car les autorités, qu'elles placent une personne en rétention pendant la durée d'examen de sa demande d'asile (ce qui est le cas pour la plupart des détenus) ou dans l'attente de son renvoi, sont tenues d'agir avec la diligence requise faute de quoi la rétention devient incompatible avec la Convention. Il convient de noter, cependant, que quelque 1 100 personnes auraient été libérées après expiration du délai de 25 jours prévu en droit grec. On ignore si ce chiffre inclut toutes celles pour qui la durée maximale est dépassée. Les personnes libérées restent confinées dans les îles en dépit de l'insuffisance des solutions de relogement et le HCR a reconnu que cela augmentait leur vulnérabilité vis-à-vis des passeurs[22].

17. Malgré l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie il y a maintenant plus d'un mois, le fait que la grande majorité des détenus ont demandé l'asile et que nombre d'entre eux sont en détention depuis des semaines, le système d'asile grec est encore loin d'être opérationnel dans les «hotspots». Cette situation s'explique au moins en partie par le fait que l'Union européenne n'a toujours pas apporté le soutien promis. Le 19 mars, l'EASO avait demandé à d'autres Etats membres de l'Union européenne de mettre à disposition 400 agents pour le traitement des demandes d'asile et 400 interprètes, puis 72 agents supplémentaires le 4 avril. Le 4 mai, seulement 63 agents et 67 interprètes avaient été déployés, et l'on ne savait pas dans quelle mesure ils étaient opérationnels dans leur nouvel environnement: la Commission européenne a estimé que les services d'asile des îles grecques avaient «la capacité de mener près de 50 entretiens par jour»[23]. Cela impliquerait que la période de rétention maximale de 25 jours s'achèverait avant la fin de la procédure d'asile pour la quasi-totalité des personnes actuellement en rétention, et qu'elles devraient alors être libérées même

18. HCR, «Daily map indicating capacity and occupancy (Governmental figures)» [«Carte journalière indiquant la capacité et les taux d'occupation (chiffres gouvernementaux)]», 17 mai 2016.
19. Voir, par exemple, «Police deploy tear gas as refugees chanting "freedom" spark riot in Lesbos migrant camp after rumours an officer had struck a child», *Daily Mail*, 27 avril 2016.
20. Voir, par exemple, «The Chios Hilton: inside the refugee camp that makes prison look like a five-star hotel», *The Independent*, 22 avril 2016.
21. «Visite du Comité pour la prévention de la torture dans les "hotspots" en Grèce», 20 avril 2016.
22. «Migrants freed from Greek detention, trapped in limbo on islands», *Reuters*, 9 mai 2016.
23. «Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers», Commission européenne, 4 mai 2016.

en l'absence de solution de relogement disponible. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la capacité ne correspond pas toujours à la productivité réelle et que la Commission n'indique pas combien de décisions sont prises à la suite de ces entretiens, combien de recours contre un refus sont examinés ou si les délais de procédure sont respectés. Un événement qui semble refléter assez bien la situation est la tentative d'un groupe de réfugiés de regagner la Turquie à la nage depuis Chios car ils avaient perdu tout espoir de voir leur dossier examiné[24].

18. Les faiblesses du régime d'asile grec, en particulier dans les îles, risquent d'être particulièrement mises en exergue lorsque la disposition de la nouvelle Loi 4375/2016 autorisant le retour des demandeurs d'asile en Turquie en tant que «pays tiers sûr» ou «premier pays d'asile» devra être appliquée. Dans sa Résolution 2109 (2016), l'Assemblée a conclu à partir de motifs juridiques qui restent valables, que le renvoi de demandeurs d'asile de toute nationalité vers la Turquie en tant que «pays tiers sûr» est contraire au droit de l'Union européenne et/ou au droit international, et que le renvoi de demandeurs d'asile syriens vers la Turquie en tant que «premier pays d'asile» pourrait être contraire au droit de l'Union européenne et/ou au droit international. Selon les informations obtenues depuis, des Syriens renvoyés en Turquie, parmi lesquels une femme enceinte, auraient été placés en détention pendant des semaines dans un camp isolé, sans possibilité de consulter un avocat ni accès à des soins médicaux spécialisés; ceux qui ont été renvoyés «risquent la détention arbitraire et doivent subir une procédure d'asile insondable et à de mauvaises conditions de vie»[25]. Cela ne fait que renforcer les inquiétudes de l'Assemblée concernant le sort des demandeurs d'asile renvoyés en Turquie, et mettre en cause un peu plus la légalité de ces retours. Dans ce contexte, il faut noter que malgré les efforts de la Commission européenne pour convaincre les autorités grecques du respect des dispositions législatives de l'Union sur les retours en Turquie,[26] une commission grecque d'appel des demandes d'asile sur Lesbos a trouvé que la protection provisoire ouverte à un demandeur d'asile syrien en Turquie n'offrait pas des droits équivalents à ceux garanties par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés.[27]

19. Bien que l'accord UE-Turquie ait entraîné une réduction du nombre d'arrivées en Turquie (mais pas une cessation complète, loin de là), aucune des 8 600 personnes arrivées après le 20 mars n'a fait l'objet d'une mesure de renvoi à ce jour[28]. 386 personnes arrivées avant le 20 mars ont été renvoyées: la Commission européenne affirme que ce sont «des migrants en situation irrégulière n'ayant pas besoin d'une protection internationale», mais d'autres sources indiquent que des Afghans, des Iraniens et des Palestiniens se trouvaient parmi eux et n'avaient pas eu accès au système d'asile en Grèce avant d'être renvoyés[29].

20. Compte tenu de l'incapacité des autorités grecques et de l'Union européenne à mettre en place des structures d'accueil et d'hébergement adéquates ou un système d'asile fonctionnel dans les îles, le fait que le nombre d'arrivées continue d'être supérieur à celui des départs ne fera qu'aggraver une situation déjà catastrophique.

---

24. «Desperate to Leave Greece Refugees Try to Swim Back to Turkey», *Greek Reporter,* 10 mai 2016.
25. «Syrians returned to Turkey under EU deal "have had no access to lawyers"», *The Guardian*, 16 mai 2016.
26. Voir la lettre de M. Matthias Ruete, Directeur général de la DG Migration et affaires intérieures de la Commission européenne à M. Vasileios Papadopoulos, Secretaire-Général du Secrétariat général de la Population et la cohésion sociale, 5 mai 2016; voir aussi la communication de la Commission au parlement européen, au Conseil européen et au Conseil «Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration», COM(2016)166 final, 16 mars 2016.
27. Voir, par exemple, "Migrant deal at risk as Turkey deemed unsafe by Greek court", *Ekathimerini*, 20 mai 2016; le même article note que la commission d'appel de Lesbos a accordé l'asile dans 100 des 174 demandes déposées par des Syriens qu'elle a examinées jusqu'à présent. Certains rapports affirment aussi que les autorités grecques ont rejeté seulement environ 30% des demandes traitées à ce jour dans les «hotspots»: voir "Greece Struggles to Return Migrants Under EU-Turkey Deal", *Wall Street Journal*, 19 mai 2016.
28. L'accord UE-Turquie prévoit notamment que toutes les personnes arrivées après le 20 mars dont il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale seront renvoyées en Turquie. Pour plus de détails, voir le rapport de l'Assemblée, Doc. 14028.
29. Voir par exemple «What Merkel, Tusk and Timmermans should have seen during their visit to Turkey», Rapport de la délégation GUE/NGL en Turquie, mai 2016; «UE/Grèce: Premières expulsions vers la Turquie entachées d'abus», Human Rights Watch, 19 avril 2016; «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.

5. La situation sur le continent: gestion de crise par un système déficient

5.1. Le régime d'asile

21. Cela fait longtemps que la Grèce rencontre des difficultés liées à un régime d'asile défaillant. De nombreux problèmes fondamentaux persistent, et notamment l'absence d'information adéquate des demandeurs d'asile, les obstacles persistants à l'accès à la procédure d'asile, les longs délais et l'accumulation des dossiers en attente, le manque de moyens des services d'asile et en particulier la non-ouverture des bureaux régionaux prévus et les sous-effectifs, les difficultés à liquider l'arriéré des recours formés dans le cadre des procédures antérieures, et enfin la structure et le règlement de l'autorité de recours et de sa commission des recours[30].

22. Afin de donner une base en droit interne à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, notamment en ce qui concerne les procédures accélérées pour les demandeurs d'asile placés en rétention et les renvois vers la Turquie, le Parlement grec a adopté le 1er avril 2016 la Loi 4375/2016, selon la procédure d'urgence. Cette nouvelle loi, dont la plus grande partie est entrée en vigueur le 4 avril, contient des dispositions sur les questions institutionnelles et prévoit notamment la création d'un service de l'asile et d'un service de l'accueil et de l'identification au sein du ministère de l'Intérieur et de la reconstruction administrative, ainsi que d'une autorité de recours autonome au sein du ministère, dépendant directement du ministre. Parmi les autres réformes importantes, on peut citer les suivantes:

– l'admission automatique au séjour pour motifs humanitaires de 7 800 des 18 500 personnes dont les demandes d'asile sont en instance;

– la poursuite de la transposition des directives pertinentes de l'Union européenne en droit grec, notamment en ce qui concerne:

–
- la mise à disposition d'une aide juridictionnelle gratuite pour les audiences devant l'autorité de recours, comme requis par la Directive sur les procédures d'asile;
- l'harmonisation des motifs de rétention possibles avec la Directive sur les conditions d'accueil;
- la révision de l'application au niveau national des notions de «premier pays d'asile» et «pays tiers sûr» dans la procédure d'irrecevabilité (nécessaire pour les renvois vers la Turquie);
- la révision de la procédure accélérée aux frontières, pour permettre son application également dans les «hotspots»;
- la légère amélioration des délais de la procédure de recours, mais une lacune apparente s'agissant de la mise à disposition de recours avec effet suspensif automatique contre les décisions de renvoi[31].

23. Les violations constatées dans l'arrêt *M.S.S.* étaient notamment liées à des défaillances dans l'application du droit grec par le système d'asile grec. Il est à espérer que la nouvelle Loi 4375/2016, qui transpose en droit interne des dispositions complexes du droit de l'Union européenne, notamment sur des questions fondamentales comme la rétention, les procédures d'asile et les renvois, sera dûment appliquée par les différentes instances compétentes. Il faut également souhaiter que des ressources adéquates, y compris du personnel formé, seront mises à disposition pour permettre le bon fonctionnement du nouveau système. Toutes les réformes juridiques et administratives nécessitent du temps et des ressources pour être effectives: la nouvelle loi ne résoudra pas à elle seule les problèmes de ressources et problèmes structurels chroniques en Grèce.

24. Une illustration récente des faiblesses du régime d'asile est l'annonce faite le 14 mai selon laquelle «un processus de préenregistrement en vue d'une protection internationale» pour les résidents des centres ouverts sur le continent arrivés en Grèce avant le 20 mars débuterait «dans les semaines suivantes» et prendrait «plusieurs semaines». Il s'agirait de «la première étape d'une demande de protection internationale en Grèce» qui «pourrait aboutir» à l'examen d'une demande, à un transfert Dublin ou à une relocalisation dans un autre pays. A l'issue de ce processus, chaque personne obtiendra une «carte de demandeur d'asile». Cela laisse entendre qu'une grande partie de ceux qui sont arrivés avant le 20 mars n'ont même pas

30. «Greece as a Country of Asylum – UNHCR's Recommendations», 6 avril 2015 (ci-après «Grèce – Recommandations du HCR»); «5e communication conjointe ICJ/ECRE au Comité des Ministres dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et les affaires connexes», mars 2016 (ci-après «5e communication conjointe ICJ/ECRE»).
31. Voir aussi la Résolution 2109 (2016) de l'Assemblée et «Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal», base de données sur les demandes d'asile, 4 avril 2016.

encore été «préenregistrés» et sont sans papiers, mais aussi que ce processus ne sera qu'une toute première étape de la procédure d'asile. On peut dès lors se demander pourquoi et comment il aurait été possible de transférer un nombre potentiellement important de personnes des îles vers le continent sans qu'il ait été procédé aux formalités les plus élémentaires. Par ailleurs, la formulation vague sinon réservée de cette annonce donne à penser que les autorités grecques elles-mêmes n'ont pas confiance dans leur capacité à mener à bien ce processus[32].

5.2. Capacité d'accueil

25. L'armée grecque a déployé des efforts considérables pour renforcer la capacité d'accueil dans le pays, en ouvrant de nombreuses nouvelles structures ces trois derniers mois. Cependant, même sur le plan quantitatif, cette capacité est insuffisante. Il y aurait 34 650 places pour 45 985 occupants. Ce chiffre est bien inférieur au total de 50 000 places (30 000 en centres d'accueil et 20 000 dans des logements à loyer subventionné à mettre à disposition en collaboration avec le HCR) que la Grèce s'était engagée à créer à la réunion des dirigeants de la route des Balkans occidentaux le 25 octobre 2015. Le statut juridique et la nature exacte de nombreuses structures d'accueil supposées ne sont pas clairs, ni la question de savoir quelle est l'instance responsable administrativement de leur fonctionnement. D'aucuns affirment également que de nombreuses places considérées par la Commission européenne comme des hébergements ouverts sont en fait des lieux de rétention. Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE) conclut que «les personnes qui demandent une protection internationale en Grèce risquent de se retrouver sans abri, dans le dénuement le plus complet», ce qui est contraire aux obligations de la Grèce en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *M.S.S*[33].

26. La capacité d'accueil n'est pas adaptée non plus en termes de qualité pour un accueil de longue durée. La plupart des nouvelles installations étaient censées être temporaires (le HCR les qualifie de «sites d'accueil d'urgence») et bon nombre de celles qui sont en place depuis plus longtemps avaient été conçues initialement comme des centres de transit. Le Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour les migrations et les réfugiés, Tomas Bocek, qui s'est rendu en Grèce en mars, a par exemple constaté qu'à Elliniko, un ancien site des Jeux olympiques au sud d'Athènes, «1 500 personnes étaient hébergées dans des conditions de surpeuplement, dans un bâtiment et sous des tentes. (...) Seuls leurs besoins élémentaires étaient couverts: nourriture, produits d'hygiène, couvertures et sacs de couchage. (...), [J']ai vu plusieurs personnes dormant à même le sol dans des couvertures. Les conséquences du surpeuplement, en termes d'hygiène, étaient manifestes. Le personnel présent était très peu nombreux. (...) Il semblerait que ce camp ne soit manifestement pas adapté aux séjours de longue durée, compte tenu notamment du nombre de personnes actuellement présentes». De même, il a constaté que les conditions de vie à Nea Kavala, au nord de Thessalonique, «ne répondaient pas aux normes et devaient être grandement améliorées». «Les autorités grecques ont besoin d'aide pour faire en sorte que ces gens ne dorment plus sous des tentes dans la boue et qu'ils n'aient plus à brûler des déchets plastiques pour se réchauffer»[34].

27. De violents mouvements de protestation ont également éclaté dans des centres sur le continent. Le 10 mai, par exemple, près d'un millier d'occupants d'Elliniko ont entamé une grève de la faim pour protester contre «les conditions inhumaines» dans lesquelles ils vivaient, dénonçant en particulier la mauvaise qualité de la nourriture et le traitement préférentiel dont les Syriens faisaient selon eux l'objet[35].

28. En plus des centres d'accueil officiels, plusieurs camps de fortune ont été établis, notamment au port de Pirée à Athènes: malgré une diminution considérable du nombre d'arrivées de réfugiés et de migrants dans le port depuis les îles de la mer Egée à la suite de l'accord UE-Turquie, plus de 1 400 personnes y campaient toujours à la mi-mai[36]. Selon des informations publiées en mars, «des réfugiés et migrants, et notamment de nombreuses familles avec des enfants et des bébés, des femmes enceintes, des personnes handicapées et des personnes âgées, vivaient dans des conditions sordides. Ils dormaient à même le sol dans les terminaux, avec pour seule protection une couverture polaire, ou dans de petites tentes à l'intérieur d'un entrepôt non chauffé ou à l'extérieur, exposés aux basses températures nocturnes. Les équipements

32. «Communiqué de presse conjoint: The registration of asylum seekers residing in open reception facilities in the mainland will begin in the next few weeks», Service d'asile de la République hellénique/HCR/EASO, 14 mai 2016.
33. «5e Communication conjointe ICJ/ECRE».
34. «Rapport de la visite d'information de l'Ambassadeur Tomas Bocek, Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés, en Grèce et dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine", 7-11 mars 2016», 26 avril 2016, document SG/Inf(2016)18; voir aussi, par exemple «Amnesty – Trapped in Greece».
35. «1 000 Refugees on Hunger Strike Against Subhuman Conditions at Elliniko Camp», *Greek Reporter*, 10 mai 2016; «Tensions high at Greece's migrant, refugee camps», *Ekathimerini*, 10 mai 2016.
36. "Refugees, migrants at Piraeus port reach 1 407», *Ekathimerini*, 13 mai 2016.

étaient insuffisants, avec 4 à 6 douches sans eau chaude dans l'un des terminaux et seulement 8 à 10 toilettes chimiques par terminal»[37]. Le gouvernement a prévu de transférer les occupants à la mi-juin vers un centre d'hébergement à Skaramangas (créé en avril et défini par le HCR comme un «site d'accueil d'urgence»)[38]. La place Victoria, au cœur d'Athènes, n'est plus un lieu important de campement sauvage mais reste un point de ralliement et Médecins Sans Frontières a installé l'un de ses centres à proximité. Les passeurs semblent particulièrement actifs dans ces sites informels[39].

5.3. Rétention des demandeurs d'asile

29. En février 2015, le Gouvernement grec a engagé une réforme de la politique de rétention administrative pour favoriser le recours aux solutions de remplacement, créer davantage de centres d'accueil ouverts, limiter la durée maximale de rétention à six mois, libérer progressivement ceux qui sont en rétention depuis de longues périodes et libérer immédiatement les personnes vulnérables et les demandeurs d'asile[40]. Les organisations de la société civile qui suivent l'application des mesures de rétention continuent néanmoins d'exprimer leurs inquiétudes, qui transparaissent également dans les Recommandations du HCR. Celles-ci concernent notamment l'absence d'examen individuel de la nécessité et de la proportionnalité de la rétention des demandeurs d'asile, ou d'application systématique de solutions de remplacement; la rétention de personnes dont il a été établi qu'elles peuvent prétendre à une protection internationale; la rétention de personnes présentant des problèmes de santé graves; le recours excessif à certains motifs de rétention; l'absence apparente de réexamen de la nécessité et du caractère approprié des décisions de placement en rétention lors des entretiens réguliers; et l'absence apparente de prise en compte de l'existence de centres de rétention adaptés et de la situation dans les centres de rétention existants, lorsque les décisions de placement sont prises et réexaminées[41].

30. Les conditions de rétention administrative sur le continent restent inadéquates, cinq ans après l'arrêt *M.S.S.* Bien qu'il ne se limite pas spécifiquement à la rétention des demandeurs d'asile, un rapport évoque l'insuffisance des soins médicaux, l'absence de soutien par du personnel spécialisé (par exemple des psychologues), le manque de nourriture, de chauffage, d'activités récréatives ou éducatives, de vêtements, de chaussures et d'articles d'hygiène, ainsi que l'absence d'information, de services d'interprétation et d'aide juridique[42]. Le CPT a publié un rapport détaillé sur les conditions de vie déplorables dans plusieurs centres de rétention administrative et conclu que «les conditions de rétention restent totalement inadaptées pour accueillir des migrants en situation irrégulière pendant de longues périodes»[43].

5.4. Enfants non accompagnés et séparés

31. Le 6 avril, l'UNICEF a indiqué qu'il y avait plus de 22 000 enfants réfugiés et migrants en Grèce, soit près de 40% de l'ensemble de la population de réfugiés et migrants[44]. Environ 2 000 d'entre eux sont des enfants non accompagnés et séparés, demandeurs d'asile[45]. Le régime d'asile grec n'est toujours pas en mesure d'offrir à ces enfants une protection effective, beaucoup de problèmes mis en évidence il y a cinq ans dans l'arrêt *Rahimi* restant d'actualité.

32. Des problèmes se posent dès l'étape de la détermination de l'âge. Le Représentant spécial du Secrétaire Général a noté que «même si les procédures de détermination de l'âge ne semblent pas poser problème en soi, la mise en œuvre présente quelques difficultés. (...) De plus, il ne semble pas exister de recours effectifs contre les conclusions d'une détermination[46]». De même, l'ONG l'AITIMA a signalé que «la

37. «Amnesty – Trapped in Greece».
38. «Migration Min. Mouzalas: Makeshift Refugee Camp at Piraeus Port Must be Evacuated by Mid-June», *Greek Reporter*, 13 mai 2016.
39. Voir «Revealed: Migrants "offered € 10 000 all-inclusive travel packages" from Greece into central Europe despite border closures», *Daily Mail*, 20 avril 2016.
40. Rapport du CPT sur sa visite en Grèce du 14 au 23 avril 2015, document CPT/Inf(2016)4.
41. Voir, par exemple, «Monitoring Immigration Detention: Quarterly Report December 2015 – March 2016», AITIMA, mars 2016; «5e Communication conjointe ICJ/ECRE»; «Grèce – Recommandations du HCR»; et CPT/Inf(2016)4.
42. AITIMA, *op. cit*.
43. Document CPT/Inf(2016)4.
44. «L'UNICEF demande d'urgence que l'on entende les enfants migrants et réfugiés coincés en Grèce», 6 avril 2016; «New EU-Turkey agreement on refugee and migrants could leave children at risk: UNICEF», 22 mars 2016.
45. «An estimated 75% of child refugees stranded alone in Greece do not have a safe place to stay, warns Save the Children», 16 avril 2016.
46. Document SG/Inf(2016)18.

procédure de détermination de l'âge prévue pour les centres de premier accueil n'est pas appliquée à grande échelle; de ce fait, de nombreux mineurs sont enregistrés à tort comme adultes, ce qui a un impact direct sur la prise en charge dont ils bénéficient[47]».

33. Le régime de tutelle ne remplit pas non plus son rôle. En principe, ce sont les procureurs qui sont temporairement chargés de veiller aux intérêts et au bien-être de l'enfant, jusqu'à ce qu'ils aient désigné un tuteur permanent. Dans la pratique, ils n'ont pas les moyens d'exercer cette fonction essentielle. Le HCR a demandé à plusieurs reprises la création d'un mécanisme d'appui aux procureurs dans ce domaine[48].

34. Il y a une pénurie extrême d'hébergements appropriés pour les mineurs non accompagnés et séparés. Selon les estimations, à la mi-avril, 75% des 2 000 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés et séparés n'avaient pas de lieu d'hébergement sûr car il n'y avait que 477 foyers dans le pays, tous occupés depuis des semaines. Les nouveaux arrivants n'avaient donc nulle part où aller et dormaient dehors, dans des abris de fortune, ou étaient placés pendant de longues périodes dans des centres de rétention ou des cellules de police. «Cette situation expose des enfants vulnérables et souvent traumatisés à des risques d'abus, d'exploitation par des trafiquants de personnes, de maladie et de stress psychologique[49].»

35. En Grèce, les mineurs non accompagnés et séparés sont souvent placés en rétention «pour leur propre protection» dans des commissariats de police, et parfois longtemps «dans des conditions proches de l'isolement pénitentiaire»[50]. Amnesty International a décrit la situation de six mineurs non accompagnés ou séparés placés en «détention protectrice» au commissariat d'Evzoni à proximité d'Eidomeni, dans «de très mauvaises conditions (pas de lumière naturelle, pas de chauffage ni d'eau chaude)», dans des locaux infestés de souris dont les toilettes étaient hors d'usage, ce qui dégageait une «odeur insoutenable»; il n'y avait pas de services d'interprétation et la police s'appuyait sur les ONG pour donner des informations aux enfants détenus[51].

36. Vu leur âge et leur inexpérience, les mineurs non accompagnés et séparés ont particulièrement besoin d'aide dans les procédures d'asile. Aux défaillances du régime de tutelle s'ajoute l'absence d'accès aux informations nécessaires, et ce quel que soit l'endroit où ils vivent – «hotspots», foyers pour enfants ou camps de fortune. Comme l'a noté le Représentant spécial du Secrétaire Général, cette situation est préoccupante car ces mineurs n'ont même pas connaissance de leurs droits ni des procédures applicables alors qu'ils devraient être les premiers bénéficiaires des programmes de relocalisation[52].

6. Relocalisation des réfugiés: pas d'allègement de la pression qui pèse sur la Grèce

37. En septembre 2015, l'Union européenne – sans le Royaume-Uni mais avec le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, Etats associés de l'espace Schengen – a convenu de la relocalisation de 50 400 réfugiés à partir de la Grèce d'ici septembre 2017. La relocalisation effective dépend de divers facteurs, parmi lesquels l'expression d'un intérêt de la part des réfugiés et leur disposition à accepter les places qui leur sont proposées, l'efficacité et la bonne foi des autorités nationales en Grèce et dans les pays d'accueil lors de la gestion du processus, mais surtout les engagements pris par les Etats d'accueil.

38. Selon les informations disponibles, de nombreux réfugiés qui avaient exprimé un intérêt en faveur d'une relocalisation ont finalement refusé les places qui leur avaient été proposées, apparemment par crainte d'être définitivement séparés de leurs familles[53]. La Commission européenne a recensé des difficultés d'ordre administratif comme l'usage incorrect des préférences par les Etats, le long temps de réponse aux demandes de relocalisation, les obstacles liés aux contrôles de sûreté, les refus non justifiés et l'insuffisance des informations préalables au départ (ce qui amène les réfugiés à se retirer du processus)[54].

---

47. AITIMA, *op. cit*.
48. «Submission by the UNHCR for the OHCHR's Compilation Report – Universal Periodic Review: 2nd Cycle, 25th Session, Greece», HCR, septembre 2015; «Grèce – Recommandations du HCR».
49. «An estimated 75% of child refugees stranded alone in Greece do not have a safe place to stay, warns Save the Children», 16 avril 2016.
50. Document CPT/Inf(2016)4.
51. «Amnesty – Trapped in Greece".
52. Document SG/Inf(2016)18.
53. «Refugees in Greece refuse to relocate across EU», *Financial Times*, 16 mai 2016.
54. Commission européenne, «Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation», 16 mars 2016, COM(2016)165 final, et «Deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation», 12 avril 2016, COM(2016)222 final.

39. Le système présente également des aspects quelque peu irrationnels, comme le fait qu'à la mi-mars, les personnes du Costa Rica, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines (un archipel des Caraïbes) et des Maldives (entre autres pays, y compris la Syrie et l'Irak) pouvaient prétendre à une relocalisation, mais pas celles originaires du Yémen ou d'Afghanistan. Cela est dû au fait que la relocalisation s'applique aux nationalités de demandeurs pour lesquelles le taux de reconnaissance moyen à l'échelle de l'Union européenne atteint 75 % ou plus. L'imprévisibilité est un autre problème: les taux de reconnaissance évoluant avec le temps, des pays peuvent être ajoutés ou retirés de la liste des pays dont les ressortissants peuvent bénéficier d'une relocalisation, comme cela a été le cas du Yémen, qui en a été retiré.

40. Néanmoins, le premier motif donné par la Commission européenne pour expliquer les faiblesses du programme est «le nombre insuffisant et limité d'engagements formels». Le 16 mars, tout en constatant une amélioration des réponses début mars, elle a affirmé que «le niveau peu satisfaisant de mise en œuvre (...) s'explique par toute une série de facteurs, dont le manque de volonté politique des États membres de respecter intégralement et dans les délais leurs obligations juridiques en matière de relocalisation». Le 12 avril, elle a noté que seules 46 personnes supplémentaires avaient été relocalisées et que «seuls quelques Etats (...) ont procédé à des relocalisations»[55]. Au 2 mai, 99 autres réfugiés seulement avaient été relocalisés. La Commission avait fixé un objectif intermédiaire de 20 000 à la mi-mai;[56] au 18 mai, cependant, 909 réfugiés seulement avaient effectivement été relocalisés, ce qui représente moins de 5% de l'objectif intermédiaire et moins de 2% du total convenu[57].

41. En mars, la Commission européenne a rappelé que les accords de relocalisation étaient «des mesures d'urgence destinées à alléger la pression considérable qui s'exerce sur les systèmes d'asile grec et italien», ajoutant que «la nécessité d'une action renforcée s'impose d'autant plus que la pression se fait très forte, surtout en Grèce». En avril, elle a invité instamment les Etats à «intensifier considérablement leurs efforts pour répondre à l'urgence humanitaire que connaît la Grèce». En mai, elle a dit que la Grèce était «confrontée à une crise humanitaire qui appelle une mise en œuvre rapide et intégrale des [décisions de relocalisation]». Selon ses estimations, entre 35 000 et 40 000 personnes se trouvant actuellement en Grèce pourraient prétendre à une relocalisation[58]. Ce chiffre est dérisoire comparé au nombre de personnes arrivées l'an dernier via la route des Balkans occidentaux. Il est tout à fait honteux que le nombre de relocalisations effectuées à ce jour n'ait même pas atteint le millier: cela sous-entend de la part de nombreux Etats participants une attitude cynique et à courte vue face au drame des réfugiés et des migrants en Grèce et aux difficultés de la population et des autorités grecques.

7. Soutien de l'Union européenne à la Grèce

42. L'Union européenne s'est engagée à offrir un large soutien à la Grèce, sous la forme d'une aide financière mais également sur le plan des ressources humaines, pour réformer son régime d'asile, assurer la gestion des «hotspots» et remédier aux conséquences internes de la fermeture de la frontière septentrionale. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a nommé un responsable chargé de la coordination de cette aide. Comme cela a été noté précédemment, la réponse aux appels à détachement d'agents des services d'asile et d'interprètes a jusqu'à présent été bien inférieure aux besoins. C'est également le cas dans d'autres secteurs: le 19 mars, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) avait demandé 1 500 agents d'escorte et 50 agents pour les opérations de retour; au 4 mai, respectivement 292 agents d'escorte et 21 agents pour les opérations de retour avaient été déployés. De même, les appels à experts lancés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), notamment pour la relocalisation, n'ont jamais rencontré de réponse satisfaisante.

43. L'aide financière, en revanche, a été plus facile à obtenir: l'Union européenne devrait financier le coût de la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, estimé à 280 millions d'euro; une aide d'urgence de 267 millions d'euros a été débloquée en faveur de la Grèce pour 2016 et sera mise à la disposition des autorités et des organisations internationales; 83 millions d'euros seront consacrés à l'amélioration des conditions de vie et mis à la disposition du HCR, de la Fédération internationale de la Croix Rouge et de six ONG internationales, en plus des 509 millions d'euros octroyés dans le cadre de programmes nationaux pluriannuels. Cela dit, il est évident que l'argent à lui seul ne résoudra rien si la Grèce ne dispose pas des moyens administratifs et de la capacité structurelle nécessaires pour le dépenser efficacement.

---

55. COM(2016)165 final et COM(2016)222 final.
56. «Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers», Commission européenne, 4 mai 2016.
57. Commission européenne, «Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation», 18 mai 2016, COM(2016)360 final.
58. COM(2016)165 final, COM(2016)222 final et COM(2016)360 final.

8. Conclusions et recommandations

44. Du simple fait de sa position sur la carte, la Grèce doit supporter une charge totalement disproportionnée dans la réponse à la crise des réfugiés et des migrants à l'est de la Méditerranée et dans les Balkans occidentaux. Or, à tous les autres égards, c'est peut-être le pays le moins bien placé de tous les Etats membres de l'Union européenne pour assumer cette responsabilité, compte tenu de la récession économique persistante et de l'austérité budgétaire auxquelles elle est confrontée, ainsi qu'au chaos administratif et aux tensions sociales qui en résultent, tout cela exacerbant les défaillances de longue date de son système d'asile. L'Union européenne, dont les valeurs fondamentales sont supposées être la solidarité, la coopération et le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, a échoué à apporter un soutien adéquat ou à assurer un partage plus équitable des responsabilités entre tous ses Etats membres. De nombreux Etats européens, membres de l'Union européenne ou non, agissant avec un égoïsme cynique, ont alourdi la charge qui pèse sur la Grèce ou échoué à prendre des mesures pour l'alléger.

45. Les premières victimes de cette situation honteuse sont les réfugiés, bloqués dans un pays qui se trouve dans l'incapacité de leur assurer ne serait-ce qu'un niveau de protection minimal, privant ainsi de leur dignité humaine fondamentale des milliers de personnes qui avaient déjà tout perdu par suite du conflit et de la persécution. Dans les îles de la mer Egée, les réfugiés, qui n'ont commis aucun crime, sont enfermés dans des conditions pires que dans les prisons, ne comprenant pas ce qui leur arrive et éprouvés psychologiquement par une situation de flou administratif qui les plonge dans l'incertitude quant à leur avenir. Des personnes vulnérables, et notamment des enfants, sont placés en rétention aux côtés de jeunes adultes en proie à la colère et à la frustration, ce qui les expose à des risques de violence, d'exploitation et d'abus. Sur le continent, des centres d'accueil médiocres sont pleins à craquer de réfugiés qui attendent le traitement de leurs demandes d'asile par un système qui peine déjà à assurer ne serait-ce que les formalités préalables les plus élémentaires. Des milliers d'autres personnes, dont beaucoup d'enfants, ne bénéficient même pas des structures minimales et de la stabilité des sites officiels et vivent dans la saleté effrayante et l'horrible chaos des camps informels. Des enfants sont détenus dans des cellules de police faute d'hébergements adaptés. En dépit de la générosité et de l'engagement remarquables des volontaires grecs et des organisations de la société civile dans tout le pays, la Grèce n'est toujours pas à même de répondre aux besoins les plus élémentaires des réfugiés et des migrants.

46. Il y a peu de signes d'amélioration de la situation. Plus de deux mois après que «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a fermé ses frontières, il reste 10 000 réfugiés et migrants à Idomeni, agités par de fausses rumeurs de réouverture de la frontière et de plus en plus sensibles à l'attrait des passeurs. Deux mois après l'accord UE-Turquie, les «hotspots» détiennent encore des milliers de personnes dans des conditions médiocres, des milliers d'autres se trouvent dans des centres d'accueil inadaptés ou sans abri adéquat, il n'y a toujours pas de système d'asile pleinement opérationnel dans les îles et l'incertitude règne quant au sort des demandeurs d'asile qui y sont confinés. Par ailleurs, plus de cinq ans après les arrêts rendus par la Cour dans les affaires *M.S.S.* et *Rahimi*, le régime d'asile grec sur le continent ne garantit toujours pas des procédures fiables de détermination du statut des demandeurs, une capacité d'accueil suffisante, des conditions de rétention adéquates ou une protection de base des personnes vulnérables, y compris des enfants.

47. C'est pourquoi je propose, dans le projet de résolution ci-joint, un ensemble de recommandations aux autorités grecques, à l'Union européenne et ses Etats membres et aux Etats participant au programme de relocalisation de l'Union européenne, pour assurer le respect des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants, soutenir les autorités et la société grecques dans leurs efforts pour résoudre les problèmes actuels et renforcer la solidarité entre pays européens en réponse à une crise qu'il nous faut reconnaître comme un problème européen et non uniquement grec.