



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

17/06/2009

20 juin: journée mondiale des réfugiés  
«de vraies personnes – de vrais besoins»

## **Appréciations et propositions du Bureau du HCR en Grèce sur les questions principales concernant la protection des réfugiés**

### *I. «Sécurité»*

#### ***Accès au territoire grec, accueil organisé, accès à la procédure d'asile et respect du principe de non-refoulement***

##### *Situation actuelle*

- *L'augmentation, au cours de ces dernières années, des flux migratoires mixtes (réfugiés et migrants économiques) provoque des pressions particulièrement fortes aux points d'entrée de la frontière grecque (en particulier la région de Evros et les îles de la Mer Egée orientale). Selon les données officielles, 146.337 étrangers ressortissants d'un pays tiers furent arrêtés ou interceptés pour «entrée illégale» en 2008 (2007: 112.364 – 2006: 95.239 – 2005: 40.000). 44.610 d'entre eux furent arrêtés lors du franchissement irrégulier de la frontière terrestre ou maritime avec la Turquie. Voilà les chiffres pour certaines nationalités particulièrement «sensibles»: 25.517 arrêtés étaient originaires d'Afghanistan, 15.940 d'Iraq, et 6.713 de la Somalie.*
- *Un nombre important parmi les personnes entrées «irrégulièrement» a besoin de protection internationale: il s'agit des réfugiés qui ont subi une persécution individuelle dans leurs pays d'origine ou des personnes qui fuient la guerre ou la présence généralisée de violence qui met en péril leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté (par exemple des Afghans, des Irakiens ou des Somaliens). Or, plusieurs d'entre eux ne demandent aucun type de protection (soit le statut de réfugié soit celui de la protection subsidiaire) en Grèce, préférant, pour des motifs variés- entre eux, l'absence de confiance au système d'asile tel qu'il fonctionne en Grèce- continuer leur voyage vers d'autres pays de l'Union Européenne. Cette situation, ainsi que le fait que les réfugiés sont obligés, pour traverser la frontière, de prendre les mêmes routes et de suivre les mêmes méthodes que les migrants économiques rend encore plus difficile leur identification et la possibilité de leur offrir la protection à laquelle ils ont droit.*
- *Seulement 1,5% des demandes d'asile déposées en Grèce, en 2008, furent enregistrées aux points d'entrée.*
- *L'absence de structures appropriées d'accueil aux frontières grecques (parmi celles-ci: le manque d'interprètes, l'insuffisance ou même l'absence totale de l'assistance juridique, le manque de personnel spécialisé pour l'accueil et la prise en charge de ces personnes aux points d'entrée) est*

*potentiellement source des dangers pour les étrangers qui ont droit à la protection internationale: leur refoulement à la Turquie (et, de là, à leurs pays d'origine), leur rétention sous de conditions très problématiques ou le non envoi à des structures particulières d'accueil selon leurs besoins. Le HCR est particulièrement préoccupé par les informations reçues à propos de «refoulements informels» vers la Turquie à travers la rivière Evros, réalisés sans respect aux procédures prévues et sans les garanties nécessaires d'accès sans obstacles à la procédure d'asile.*

- *Les «centres d'accueil ou d'hébergement temporaire» aux points d'entrée sont, en réalité, des centres de rétention administrative; les étrangers qui sont entrés en Grèce sans être en possession de documents d'identité y sont détenus pour une période allant jusqu'à trois mois, en attendant leur éloignement ou expulsion qui souvent n'est pas réalisable. Malgré les avancées positives de ces dernières années et la mise en oeuvre de nouveaux centres à Fylakion (Préfecture de Evros) et à Vathy (Préfecture de Samos) la majorité de ces centres ne remplit pas les conditions minimales de respect des droits de l'homme.*

### Propositions du HCR

- Plein respect du principe de non-refoulement-éloignement des étrangers ayant droit à la protection internationale. Non-application de toute mesure visant à cette fin avant d'avoir épuisé toutes les possibilités pour vérifier leurs besoins réels ainsi que leurs demandes. Sur cette base, arrêt immédiat de tout «refoulement ou retour informel» pratiqué, selon certaines informations, sans distinction à des groupes d'étrangers (à travers la rivière Evros ou par les îles vers la Turquie). Pour les mêmes raisons, non retour des nouveaux venus en provenance de la Turquie sur base du Protocole de Réadmission avec ce pays, sans leur offrir, auparavant, une information complète, de l'interprétation, de l'assistance juridique et sans avoir vérifié leurs besoins, en particulier pour les étrangers provenant de régions en guerre ou de pays «produisant des réfugiés».
- Plus généralement, les mesures de contrôle de l'immigration «clandestine» et la politique de «dissuasion» pratiquée par les autorités grecques à la frontière du pays devraient être appliquées de façon à éviter toute possibilité de mettre en danger les vies humaines et ceci pour tout étranger, sans exception faite.
- Mise en place de structures d'accueil aux points principaux d'entrée des réfugiés (région de Evros et les îles de la Mer Egée orientale), selon les standards suivis par d'autres pays européens. Information des nouveaux venus sur leurs droits et obligations par le biais d'interprètes (renforcement des effectifs afférents de la police, des gardes-costiers et des préfectures) et assistance juridique gratuite en charge de l'Etat. Renforcement des autorités

avec un nombre suffisant de personnel nécessaire, spécialisé et formé en matière d'asile, de traite des êtres humains et de traitement des mineurs.

- Identification et séparation de différentes catégories des étrangers qui arrivent au pays avec l'objectif de vérifier et d'enregistrer les besoins de chaque groupe afin de leur offrir le traitement (d'ordre juridique, social, médical et sanitaire, psychologique etc.) approprié. Attention particulière aux demandeurs d'asile, aux victimes de tortures, aux victimes de traite d'êtres humains etc. Référence de ceux-ci aux structures d'accueil spécialisées prévues par la loi. Pour ce qui est, en particulier, des mineurs non accompagnés, il est urgent d'activer et de renforcer l'institution de la tutelle des mineurs et de les référer sans délais aux structures d'accueil spécialisées pour mineurs dont l'effectif en personnel spécialisé et les services offerts devraient être renforcés. Il est primordial, à cet égard, de renforcer le centre d'accueil pour mineurs non accompagnés opérant à Ayiaossos (préfecture de Lesbos) et d'en établir d'autres. Pour la réalisation de ces objectifs, il serait utile de valoriser et de diffuser aux autres points d'entrée les bonnes pratiques adoptées lors de la mise en oeuvre des programmes européens, tel le programme «AEGEAS» et autres.
- Tous les points d'entrée à la frontière du pays doivent se conformer à toutes les conditions nécessaires pour permettre à ceux qui le souhaitent de demander l'asile et d'avoir accès effectif à la procédure d'asile et toutes les garanties afférentes: information appropriée et assistance juridique, instruction sans délai et référence des demandes d'asile par les autorités compétentes, (personnel qui a reçu une formation appropriée et qui s'occupe exclusivement de l'asile). Suppression de toute mesure qui rend plus difficile le dépôt d'une demande d'asile à la frontière ou qui a effet dissuasif sur celle-ci (telle la rétention pendant une durée plus longue, pratiquée à certains points d'entrée et le retard des autorités policières à recevoir et à traiter les demandes).
- Non imposition de la mesure de la rétention administrative à l'encontre de tout étranger déposant une demande d'asile, sauf pour de raisons exceptionnelles, dûment motivées pour chaque cas individuel, selon les Lignes Directrices du HCR. Plus généralement, les conditions de détention de tout étranger qui arrive irrégulièrement au pays et se trouve en rétention provisoire, selon la législation, doivent se conformer pleinement au respect total des droits de l'homme. Ainsi, il faut mettre définitivement fin à l'utilisation, en tant que centres de rétention, de locaux inappropriés (tels le centre de Pagani à Mytilène), mettre en place,

là où il s'avère nécessaire, de nouveaux centres qui se conforment aux standards internationaux et améliorer les structures existantes au cas où une amélioration est possible. Chaque centre de rétention provisoire doit adopter un règlement interne et permettre l'accès aux ONG qui souhaitent porter assistance aux demandeurs d'asile et aux groupes particulièrement vulnérables.

## II. «Protection - Asile»

***Une procédure d'asile en Grèce rapide, équitable et efficace, impliquant des réformes radicales dans la législation et dans la pratique. Augmentation du pourcentage des statuts de protection internationale (statut de réfugié, de protection subsidiaire ou statut humanitaire) accordés***

### Situation actuelle

- *En 2008 19.884 demandes d'asile furent déposées en Grèce (25.113 en 2007, 12.267 en 2006, 9.050 en 2005) ; le pays est, ainsi, en 8<sup>e</sup> place mondiale parmi les pays développés pour ce qui est des demandes d'asile (5% du total) et en 9<sup>e</sup> place pour ce qui est du nombre des demandeurs d'asile par 1.000 habitants. La plupart des demandes furent déposées par des citoyens pakistanais (34,77%) suivis par les Afghans (11,50%), Géorgiens (11,27%), Bangladeshis (8,94%) et Irakiens (8,85%).*
- *Le pourcentage de reconnaissance du statut de réfugié, en 2008, était de 0,05% en première instance (14 décisions positives sur 29.573 demandes examinées) et de 10,29% en deuxième instance (344 décisions positives sur 3.342 recours examinés). Il est évident que la première instance ne fonctionne pas, ce qui entraîne une série de dangers pour les demandeurs d'asile (nombreux sont ceux qui, pour des raisons diverses liées à la procédure très problématique d'asile, ratent les échéances pour déposer leur recours).*
- *La durée d'examen peut varier entre quelques mois et une année et demie, en première instance, et entre un et sept ans en deuxième instance. Des retards pareils sont au détriment de personnes ayant véritablement besoin de protection internationale (à titre indicatif, grand nombre d'Irakiens, d'Afghans, de Kurdes, de Somaliens et autres sont, depuis des années, en attente d'une décision définitive sur leur demandes). D'autre part, le système d'asile est encombré par des demandes «manifestement infondées» présentées par des migrants économiques qui espèrent ainsi régulariser leur séjour au pays. En fin de 2008, plus de 30.000 recours étaient ainsi en cours d'examen en deuxième instance.*
- *Des problèmes sérieux sont constatés pour ce qui est de l'information, de l'interprétation (surtout aux points d'entrée), des procédures pendant l'entretien individuel, de l'assistance juridique, de la notification des décisions officielles aux demandeurs d'asile etc.*
- *Une situation très problématique se constate du fait que la Division d'Étrangers de la Région Attique (ainsi dite «Petrou Ralli») qui reçoit et traite plus de 90% de toutes les demandes d'asile du pays, n'assure pas*

*l'accès sans obstacles et la réception et enregistrement de toutes les demandes d'asile, ayant comme conséquence de files de milliers de personnes chaque samedi et d'événements tragiques, tels la mort de trois personnes cette dernière année.*

- *La situation décrite ci-dessus dissuade grand nombre des réfugiés qui ne déposent pas de demande d'asile ou de protection subsidiaire en Grèce et qui sont, ainsi, exposés aux dangers inhérents à leur condition «irrégulière» de séjour ici, en attendant de trouver les moyens pour passer vers d'autres pays de l'U.E. Au cas où ils y arrivent et déposent une demande d'asile, ils sont renvoyés en Grèce en vertu du Règlement Dublin-II qui stipule la règle que les demandes d'asile sont examinées par l'Etat membre de la première entrée dans l' U.E..*
- *Pour toutes ces raisons mais aussi à cause des défaillances sérieuses constatées dans le système d'hébergement et d'accueil social des demandeurs d'asile, le HCR a publié, en avril 2008, une **Position-Recommandation de ne pas retourner en Grèce** en vertu du Règlement Dublin-II les personnes qui demandent l'asile aux autres pays de l'U.E. jusqu'à ce que le système d'asile en Grèce s'améliore de façon significative. Cette position **est toujours valable**.*
- *Le projet de decret présidentiel actuellement en préparation qui porte modifications à la procédure actuelle d'asile, n'améliore point la situation existante : au contraire, il sape de façon grave l'examen équitable des demandes d'asile car : (a) il confère la compétence de décision en première instance aux différents Directeurs de Police du pays, sans s'assurer de l'existence des garanties nécessaires concernant l'interprétation, l'information et l'assistance juridique, la formation, les connaissances et capacité des instances territoriales, policières ou autres (b) il supprime l'examen administratif des demandes en deuxième instance (Commission des Recours), sans le remplacer par une voie de recours indépendante, efficace et effective en cas de rejet en première instance, contrairement aux impératifs de la législation communautaire, et (c) pour ce qui est des recours déjà déposés, il relègue le caractère décisionnel de la Commission des Recours qui devient un simple organe consultatif.*

### Propositions du HCR

- Restructuration de la procédure d'asile consistant à enlever les compétences en matière d'asile du ressort de la Police (à l'exception des actes préliminaires concernant l'enregistrement, la vérification de l'identité etc. aux points d'entrée) et à les transférer graduellement à une nouvelle structure ou organe à créer et dont les cadres seront spécifiquement formés à cette fin.
- Plus particulièrement nous proposons: (a) de conférer l'examen, en première instance, des demandes d'asile et la prise de décision à une autorité civile indépendante (agissant en tant qu'organe collectif), ayant la compétence de décider sur les demandes. Cette autorité serait décentralisée (par exemple au niveau des régions du pays) mais agirait sous surveillance, contrôle et orientations centrales, (b) de conférer les compétences d'examiner et de décider

en deuxième instance à une institution indépendante des recours (soit une Commission des Recours soit les tribunaux administratifs), dont les tâches seraient d'examiner et de décider sur lesdits recours, le recours ayant, de plus, un effet suspensif, (c) toujours en association avec le contrôle exercé par le Conseil d'Etat (contrôle de légalité).

- Une série de garanties fondamentales tout au long de la procédure, dont: (a) l'existence de personnel spécialisé et ayant reçu une formation, qui a la compétence exclusive en matière d'asile et ne s'occupe que de celui-ci, (b) l'interprétation (vers toutes les langues requises) spécialisée et impartiale et (c) l'assistance juridique gratuite en charge de l'Etat.
- Pour faire avancer les réformes ci-dessus, la mise en place d'un «groupe de travail» avec la participation de différents acteurs (appartenant ou non à l'Etat) et du HCR, ayant comme objectif de passer en revue les différentes méthodes de mise en oeuvre de ces principes et standards, sur base de ce qui existe aux autres Etats-membres de l'U.E.
- En parallèle, et pour autant que la situation présente continue, la mise en oeuvre immédiate d'un plan d'action établi par le Ministère de l'Intérieur, visant à l'adoption de mesures pour améliorer la procédure d'asile (par exemple embauche d'interprètes, renforcement des effectives des Départements de l'Asile au Ministère et à la Division des Étrangers de la Région Attique, amélioration de la qualité des entretiens menés avec les demandeurs d'asile, raisonnement des décisions en première instance, renforcement significatif de la Commission des Recours, mise en place d'une Commission ad hoc pour examiner les recours en deuxième instance accumulés pendant les années précédentes etc.), sur base de recommandations contenues dans le rapport commun du H.C.R. et du Ministère de l'Intérieur *«Vers une procédure plus équitable et efficace pour la reconnaissance du statut de réfugié en Grèce»*, d'octobre 2008.
- Priorité immédiate donnée à l'examen de toutes les demandes d'asile présentées par des mineurs non accompagnés en attente d'une décision en deuxième instance.
- L'application des mesures ci-dessus qui permettront une procédure plus rapide, équitable et efficace d'examen des demandes de protection internationale fera aussi de sorte à augmenter le pourcentage de reconnaissance du statut de réfugié et de celui de protection subsidiaire.

### III. «Hébergement-Droits sociaux -Intégration»

#### **Protection sociale pour les groupes particulièrement vulnérables, avec une attention particulière à la question du logement. Mesures pour l'intégration dans la société grecque et égalité de droits entre réfugiés statutaires et citoyens grecs**

##### Situation actuelle

- Les structures existantes d'hébergement et de protection sociale couvrent, aujourd'hui, une très petite partie des étrangers présentant chaque année une demande d'asile. Les centres d'hébergement/accueil temporaire des demandeurs d'asile, opérant sous la responsabilité du Ministère de la Santé et de la Solidarité Sociale ou gérés par des ONG accréditées, ont aujourd'hui une capacité de 811 places, tandis que, pour la seule année 2008, les nouvelles demandes d'asile ont été de l'ordre de presque 20.000. Un nombre important de demandeurs d'asile ne dispose pas des ressources nécessaires pour assurer leur subsistance. Sur base du décret présidentiel 220/2007, l'Etat est obligé de leur offrir le logement, la nourriture et l'habillement, ou, à défaut d'eux, de leur offrir une allocation financière ainsi qu'une allocation journalière.
- Or, même si, comme décrit ci-dessus, les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile ne sont pas satisfaits par le système de prestations sociales, ceux-ci doivent faire face à une série d'obstacles importants en ce qui concerne leur accès au marché de travail, bien que ce droit est prévu par la législation de l'U.E. Contrairement à une pratique antérieure qui remédiait, dans une certaine mesure, à la misère de certains demandeurs d'asile, les Préfectures aujourd'hui se refusent à délivrer de permis de travail aux demandeurs d'asile en invoquant des dispositions inutilisées depuis longtemps.
- Le résultat de ces défaillances est qu'un grand nombre de demandeurs d'asile (dont de familles, de personnes âgées et d'enfants non accompagnés) se trouve sans logement et sans accès aux services sociales de base. De tels cas de demandeurs d'asile sans abri et sans assistance se rencontrent dans les quartiers les plus défavorisés - tel le quartier de Agios Panteleimon et d'Omonoia à Athènes ou le campement « sauvage » à Patras – entraînant une série de dangers en conséquence, tels les réseaux de traite humaine et de traite d'enfants ou les craintes sur la sécurité des réfugiés (un cas emblématique est celui des réfugiés iraniens reconnus par le HCR en tant que « réfugiés de mandat » à cause de leurs activités politiques qui, faute de places disponibles dans les centres d'accueil, logent dans les anciens locaux de la Cour d'Appel d'Athènes).
- Un facteur aggravant la situation des mineurs non accompagnés est la vulnérabilité accrue due à leur âge : cette vulnérabilité combinée avec l'absence de places disponibles dans les centres d'accueil spécialisés et les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre effective de l'institution de la tutelle des mineurs prévue par la loi, conduit à la disparition d'enfants enregistrés par les services ou les ONG compétentes.
- De plus, il n'existe pas de structure appropriée pour l'accueil, la protection et le soutien social et psychologique d'autres groupes vulnérables, tels les personnes ayant subi de tortures ou les victimes du trafic des êtres humains.

- *Les services d'assistance offertes aux centres peu nombreux d'hébergement de demandeurs d'asile et de mineurs non-accompagnés ne sont pas suffisantes pour permettre leur occupation créative, l'apprentissage de la langue grecque ou l'apprentissage d'un métier de sorte à faciliter leur intégration dans la société grecque.*
- *Plus généralement, le climat de plus en plus hostile envers les immigrés et les réfugiés, en particulier dans les quartiers défavorisés des centres urbains, et les cas récents de violence raciste, cause de problèmes supplémentaires de sécurité et de survie pour de personnes comme les demandeurs d'asile auxquels l'Etat a l'obligation de fournir un niveau digne de vie.*
- *Pour ce qui est, finalement, du domaine de l'intégration de réfugiés statutaires, le principe de leur égalité de traitement avec les citoyens grecs n'est pas respecté dans une série de droits sociaux et économiques, tant dans la législation (par exemple l'exonération d'impôt pour la première résidence) que la pratique.*

### Propositions du HCR

- Mise en place de nouveaux centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, pendant toute la durée de l'examen de leur demande (de préférence dans les villes ou à proximité des centres urbains, de sorte à faciliter l'accès au marché de travail et une intégration sociale adaptée), et augmentation des places disponibles dans les centres existants, pour réduire sensiblement le nombre des sans-abri qui, tout en ayant déposé une demande d'asile, ne bénéficient pas des droits reconnus par la législation européenne et nationale. En parallèle, amélioration des conditions dans les centres existants, en mettant l'accent sur leur encadrement par du personnel spécialisé et par des services d'assistance pour préparer les demandeurs d'asile à leur intégration éventuelle dans la société grecque. Tout cela exige une planification à long terme, des fonds du budget national et l'utilisation ultérieure des programmes et fonds communautaires.
- Activation de la disposition du décret présidentiel 220/2007 prévoyant une allocation financière pour les dépenses journalières des demandeurs d'asile enregistrés qui ne disposent pas de moyens suffisants pour pouvoir assurer leur subsistance.
- Facilitation de l'accès des demandeurs d'asile au marché de travail et adoption de mesures législatives à cet égard, en particulier en cas d'absence totale de tout sorte de prestation sociale en contre-partie.
- Attention particulière au cas des mineurs non accompagnés : renforcement et amélioration des structures d'assistance dans les centres spécialisés opérant dans le pays sous la responsabilité du Ministère de la Santé et de la Solidarité Sociale et gérés par de différentes ONG ; mise en place immédiate de nouveaux centres

d'accueil pour mineurs pour augmenter de façon significative le nombre d'enfants pouvant y être hébergés.

- Adoption de mesures spécifiques et immédiates pour l'assistance aux réfugiés les plus démunis, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux familles nombreuses etc.
- Respect du principe de l'égalité de traitement, lorsque ceci est prévu par la législation nationale ou européenne, entre ressortissants grecs, réfugiés statutaires ou personnes ayant reçu le statut de protection subsidiaire ou le statut humanitaire et demandeurs d'asile, leur permettant à jouir des droits civils (tel le mariage), sociaux et économiques.
- Mesures de soutien à l'intégration sociale des réfugiés statutaires, des personnes ayant bénéficié du statut de protection subsidiaire ou du statut humanitaire, comme l'apprentissage de la langue grecque, l'accès imperturbé à tous les niveaux de l'éducation, à la santé, à la formation professionnelle et au marché de travail, de sorte à réduire les cas de marginalisation et d'assurer leur intégration normale et complète dans la société.
- Confrontation efficace des phénomènes de xenophobie et des manifestations racistes par la mise en place d'un plan intégré de politique sociale en matière d'immigration, en collaboration avec les organisations et communautés d'immigrés et de réfugiés, qui prenne en compte tous les aspects du problème (sécurité, santé publique, droits de l'homme, dignité de vie) et ne se limite pas uniquement aux mesures policières –qui doivent, en premier lieu, se tourner vers les réseaux de trafic et la criminalité organisée. Dans ce contexte, la question plus générale du logement dans les centres urbains doit devenir une priorité des autorités locales et de l'Etat.