

Les conditions d'accueil des étrangers en Grèce : les effets d'une réforme inachevée

Stefanos Gakis

Doctorant contractuel en droit public, Université de Strasbourg

L'accueil des étrangers est une question centrale pour le droit international, mais qui relève toutefois traditionnellement de la souveraineté étatique dont elle est difficilement dissociable. Ce lien se traduit par une réticence de la part du droit international de poser des conditions très strictes concernant l'accueil des étrangers, ce qui résulte à un rôle accru du droit interne en la matière. Ainsi, l'étude des conditions d'accueil dans un Etat doit prendre en compte l'apport du droit national qui sert comme moyen de réalisation des obligations internationales dudit Etat.

La Grèce, de par sa place aux frontières extérieures de l'Union européenne, est un pays davantage exposé à l'arrivée et la présence prolongée sur son territoire d'étrangers arrivant directement des pays non-membres de l'Union et dont elle est chargée de l'accueil. Depuis 2016 la question de l'accueil des étrangers en Grèce implique notamment la catégorie des demandeurs de protection internationale. Cela en vertu de Déclaration commune UE-Turquie¹ qui dispose entre autres que tous les migrants irréguliers seront immédiatement retournés à la Turquie et qu'uniquement les demandeurs de protection internationale seront autorisés de demeurer en Grèce jusqu'à l'aboutissement de leur demande². Cette disposition conduit à l'augmentation du nombre des demandes d'asile par année.

La réforme du système d'asile grec en 2016 est la tentative la plus récente d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une question importante

¹ Conseil Européen, Affaires étrangères et relations internationales, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; Voir également Commission européenne, Fiche d'information sur l'Accord UE-Turquie, 19.3.2016, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-963_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

² Le Conseil d'Etat a rejeté deux pourvois concernant l'inadmissibilité des demandes d'asile en application de la Déclaration. Voir les arrêts du Conseil d'Etat (grande chambre) 2347/2017 et 2348/2017; voir également UNHCR *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept* de 23 mars 2016 disponible en ligne <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html> consulté le 15/2/2018.

pour l'évolution du droit grec en la matière pendant les dernières années. Les deux années d'application des nouvelles dispositions ou de l'absence de celle-ci, ont fait ressortir les bénéfices et les inconvénients de ladite réforme dans le système d'accueil. Nous allons traiter, ainsi, dans une première partie la tentative grecque d'adapter le droit national en matière d'accueil à l'afflux des étrangers et le progrès effectué par la réforme législative (I) et dans une seconde partie les effets limités de cette adaptation dans la pratique (II). Cette réforme et les décisions ministérielles adoptées selon la nouvelle législation nous permettront d'identifier les évolutions positives autour des conditions d'accueil des étrangers mais aussi les causes derrière les problèmes irrésolus du système d'accueil grec.

I. La réforme en profondeur du système d'asile grec

Le système d'asile grec a été entièrement réformé en mars 2016, la persistance des flux migratoires³ ayant fini par convaincre l'Etat grec de la nécessité d'une réponse législative, prenant surtout compte des évolutions internationales comme la Déclaration Commune entre l'UE et la Turquie. Ainsi, l'accueil des étrangers en Grèce est régi par la loi 4375/2016 qui a réorganisé le système d'accueil des demandeurs d'asile, par la loi 3907/2011 concernant le retour des étrangers demeurant irrégulièrement au territoire et en deuxième plan par la loi 4251/2014 sur l'immigration. Nous allons adresser certains domaines de l'accueil visés par la réforme et par des décisions ministérielles relevant notamment des conditions matérielles d'accueil (A) et de la réorganisation du volet procédural (B).

A. Les mesures substantielles de la réforme

Selon la loi, et conformément à la Directive européenne établissant les normes de l'accueil et au Règlement relatif à l'EURODAC, les étrangers sont soumis à un contrôle de leur identité et l'enregistrement de leurs empreintes directement après leur arrivée⁴. C'est lors de cette procédure que la vulnérabilité d'un demandeur de

³ La situation aurait pu être qualifiée comme afflux massif selon l'article 2 d) de la Directive 2001/55 CE sur la protection temporaire: « *"afflux massif", l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation* ». L'UE n'a pas mis en application ladite directive à travers la procédure de l'article 5 de cette dernière. Voir aussi sur ce sujet INELI-CIGER M., « Time to Activate the Temporary Protection Directive » EJML, 2016(18), pp.1-33.

⁴ Dir. 2013/33/UE et Reg. UE 603/2013.

protection internationale est constatée⁵, une question fondamentale pour le lieu du traitement de la demande et ainsi pour les conditions d'accueil matérielles⁶. Avant la Déclaration commune entre la Grèce et la Turquie, il s'agissait de la seule étape de la procédure d'asile qui se déroulait sur les îles dans des centres ouverts. Suite à ladite Déclaration, l'ensemble de la procédure autour de l'attribution de la protection internationale a lieu sur les îles. La réforme a ainsi amené à des modifications concernant les conditions matérielles lors de la rétention en vue de l'identification, de l'hébergement même temporaire et du transfert à l'intérieur du pays.

Les étrangers qui ont accédé au territoire grec de manière irrégulière sont amenés dans des « Centres d'Accueil et d'Identification » également connus comme « *hotspots* » où ils sont placés obligatoirement en rétention jusqu'à 25 jours sans aucun droit à un recours devant un organe juridictionnel pour contester la nécessité de la rétention au moins pour les 3 premiers jours⁷. Il s'agit d'une rétention obligatoire en vue de l'identification sans aucune exception, que nous devons distinguer de celle pour les raisons de la Directive 2013/33UE ou de celle pour assurer le retour⁸. Les deux dernières qui peuvent durer jusqu'à 18 mois et parfois suivent immédiatement la première⁹.

L'apport de la loi 4375/2016 consiste en la création des installations appelées « Centres ouverts d'accueil temporaire des demandeurs de protection internationale » qui sont gérés par l'Agence d'Identification et d'Accueil, elle-même réorganisée et centralisée à travers la loi de 2016¹⁰. Les étrangers qui ont déjà déposé une demande d'asile sont hébergés à ces centres. Ils ne sont pas obligés d'y demeurer s'ils peuvent

⁵ Loi 4375/2016, art. 9.

⁶ Voir *infra* p.8.

⁷ Loi 4375/2016 article 14 par. 2.

⁸ Loi 3907/2011 art. 30; Voir également l'exception dans interdiction de retenir les personnes en question dans les mêmes centres destinés aux personnes détenues pour violations du droit pénal des cas de rétention pour assurer l'expulsion d'un très grand nombre des personnes selon l'art. 33 de la Loi 3907/2011. Sur le cadre de rétention en Grèce voir PAPAGEORGIOU G. « Introduction: La rétention administrative des étrangers : le cadre historique et juridique », Revue du droit de migration (EMEA) 2014/2-3, pp.148-158.

⁹ Loi 4375/2016, art. 46; FAITAS B. « Aspects de la question migratoire: 18 mois de rétention pour les migrants et les réfugiés et objections contre celle-ci » Revue du droit de migration (EMEA) 2015/129, pp.129-142.

¹⁰ Loi 4375/2016, art. 10 par. 4 ; Décision du Ministre de Politique Migratoire 3/14762 *Création des Centres ouverts d'accueil temporaire pour les nationaux des Etats tiers ou pour les apatrides qui ont demandé la protection internationale selon l'article 10 par. 4 de la loi 4375/2016*, (ΦΕΚ Β 3720/16.11.2016)

fournir aux autorités une adresse alternative mais ceci est peu probable¹¹. Dans tous les cas certaines limites sont posées à la liberté de circulation¹².

Un certain nombre des décisions ministérielles ont été adoptées afin de coordonner l'allocation d'hébergement aux étrangers en cas d'urgence¹³. Ceci inclut également l'emploi des lieux publics pour l'accueil des étrangers en cas d'afflux démesuré¹⁴. Les établissements en question sont souvent des usines ou des casernes qui ne sont plus en service et accueillent les demandeurs de protection internationale soit pendant l'examen de leur demande soit lors de la procédure avant l'expulsion¹⁵. Dans le cadre d'une telle situation d'urgence des mesures sont prises pour répondre aux grands besoins de nourriture et d'eau potable autour des centres d'accueil. Le gouvernement grec est parvenu à un règlement des prix de certains produits qui couvrent les besoins basiques des étrangers sur ces îles¹⁶.

Le transfert des étrangers vers les centres d'accueil a été problématique, puisque à cause de leur grand nombre, les conditions d'accueil ont été gravement détériorées surtout pendant le premier temps de l'afflux massif. Ainsi, des transports publics ont été réquisitionnés pour transporter les étrangers vers les centres d'accueil, sans que cela ne signifie que les moyens de transports étaient même dans ce cas suffisants en nombre¹⁷. Le problème de transports affecte aussi, dans un stade antérieur, le sauvetage des étrangers qui arrivent par la voie maritime. Les gardes

¹¹ Conseil d'Etat 2417/2012 (596041)

¹² Décision du Ministre de la Politique migratoire 10464, *Limitation de circulation des demandeurs de protection internationale* (ΦΕΚ Β 1977/7.6.2017); Voir les arrêts de la grande chambre de CJUE C-443/14 et C-444/14 du 1-3-2016 concernant l'approche de la CJUE sur la limitation excessive de la liberté de circulation.

¹³ Décision de la Direction de restitution des conséquences venant de catastrophes naturelles 134/A31, *Désignation de la direction compétente et réglementation des détails nécessaires pour l'hébergement temporaire aux lieux d'accueil temporaire et d'hébergement des nationaux des pays tiers*, (ΦΕΚ Β' 24/15.01.2016); Décision du Ministre de la Politique migratoire 3/6007 *Prolongement du fonctionnement du centre ouvert d'accueil temporaire des demandeurs de protection internationale sur l'île Leros*, (ΦΕΚ Β 2085 19.6.2017).

¹⁴ Loi 4485/2017 modifiant l'article 16 par. 3 de la loi 4375/2016 (Α' 51). Les lieux visés incluent des ports ou des lieux privés sous certaines conditions.

¹⁵ Loi 4375/2016 art.8 par.2 c et d ; loi 3907/2011, art. 22, 24 et 30.

¹⁶ Décision du Ministre de la Politique migratoire 70775 *Fixation des prix maximaux dans certains endroits de vente à cause de l'urgence de la situation des migrants et des réfugiés* (ΦΕΚ Β' 2091/07.07.2016); Décision du Ministre de la Politique migratoire 105269 *Création du Centre de gestion de stockage et d'approvisionnement avec des produits de nécessité des centres d'hébergement des réfugiés* (ΦΕΚ Β 1577/3.6.2016).

¹⁷ Décision du Ministre de la Politique migratoire 58905/3294/17 *Transport des réfugiés et des migrants. (Prolongement du délai mentionné au par. 2 de l'article 74 de la loi 4375/2016 jusqu'au 31 décembre 2017)*, (ΦΕΚ Β' 3453/04.10.2017).

côtes grecques n'ont pas toujours les moyens d'effectuer les sauvetages maritimes nécessaires. Pour cette raison, des bateaux confisqués après avoir été utilisés pour traite d'êtres humains, sont employés par les gardes côtes pour le transfert des étrangers en mer¹⁸.

B. La réorganisation du volet procédural

La tentative d'améliorer les conditions d'accueil des étrangers s'est étendue au niveau procédural. La centralisation et la réorganisation de l'Agence pour l'Identification et l'Accueil fut la première étape¹⁹. Pour la première fois une agence spécialisée a été créée avec comme unique objectif l'accueil et l'identification des étrangers en Grèce., même si l'accent est plutôt mis à l'identification rapide des demandeurs d'asile et moins à l'accueil effectif de ces derniers ou celui d'autres catégories d'étrangers en Grèce dans des conditions optimales.

En effet, afin d'éviter le retard qui résulte en la détérioration des conditions d'accueil, le recours à une procédure ultra accélérée a été mis en place pour déterminer le plus vite possible le statut de l'étranger²⁰. Cette procédure dite exceptionnelle limite à l'extrême les délais prévus par la loi et a été prolongée en vue de la continuation des arrivées depuis la Turquie aux îles grecques²¹. Le maximum de délai prévu sous cette procédure est de 15 jours. Les demandes de certains étrangers ont, néanmoins, été exemptées de la procédure ultra-accelérée, soit parce que ils ont déposé la demande avant la Déclaration de 2016, soit parce qu'ils sont vulnérables. Celles-ci sont examinées par des départements de l'agence qui ont été mis en place à Athènes²².

¹⁸Décision du Ministre de l'Intérieur 13333, *Mise à la disposition du Quartier général des Gardes côtes pour couvrir ses besoins d'un bateau confisqué étant un moyen de transport des migrants illégaux*, (ΦΕΚ Β' 497/26.02.2016).

¹⁹ Loi 4375/2016 art.26.

²⁰ Décision du Ministre de la Politique Migratoire 13257 (ΦΕΚ Β 3455/26.10.2016) Application du par.4 de l'article 60 de la loi 4375/2016 (Α' 51). (Procédure aux frontières); voir aussi Conseil d'Etat 445/2017 (696795) arrêt concernant l'urgence de l'application de ladite disposition sans une décision ministérielle commune.

²¹Décision du Ministre de la Politique migratoire 6154 *Prolongement de vigueur de la procédure de l'article 60 par.4 de la loi 4375/2016 (Α' 51)*, (ΦΕΚ Β' 1237/10.04.2017).

²²Décision du Ministre de la Politique migratoire 18739 *Création d'un « secteur autonome d'asile » pour l'examen rapide des demandes de protection internationale*, (ΦΕΚ Β 3786/23.11.2016).

Dans le cadre de cette procédure ultra-accélérée et afin de diminuer le temps d'attente, la création des équipes spécialisées par pays d'origine a été favorisée²³ ainsi que l'établissement des bureaux régionaux et autonomes qui servent à éviter le transfert des étrangers chronophage²⁴. Une troisième mesure, l'actualisation continue de la liste de traducteurs contribue à surmonter les obstacles de communication et de faciliter l'identification des personnes vulnérables²⁵.

Enfin, la Grèce a aussi eu recours aux moyens offerts par les ONG. La relation entre l'administration grecque et les ONG n'a pas toujours été dépourvue de problèmes, surtout en ce qui concerne l'implication de ces dernières dans des opérations de sauvetage autour des îles grecques. Le gouvernement grec a ainsi essayé d'encadrer l'implication des ONG dans l'accueil des étrangers et la procédure d'asile²⁶. Entretemps, une liste des ONG qui agissent en Grèce a été établie²⁷. Ces actions n'ont pas pour autant eu comme résultat l'interdiction de l'action des ONG.

II. Les limitations conceptuelles et pratiques de la réforme

Après deux ans d'application, force est de constater que l'efficacité de cette réforme dans l'optimisation des conditions d'accueil des étrangers est douteuse. La

²³ Décision du Ministre de la Politique migratoire 4199 *Création d'un « secteur autonome d'asile » pour l'examen des demandes de protection internationale de nationaux venant de l'Albanie et la Géorgie- Compétences des « secteurs autonomes d'asile » -durée de titre de protection internationale*, (ΦΕΚ Β 881 16.3.2017) ; Décision du Ministre de la Politique migratoire. 22511 *Création d'un « secteur autonome d'asile » pour l'examen des demandes de protection internationale de nationaux venant de Pakistan* (ΦΕΚ Β 4399 30.12.2016).

²⁴ Décision du Ministre de la Politique migratoire 9778, *Entrée en fonction des bureaux régionaux d'asile, définition des compétences des bureaux régionaux d'asile, création de « secteurs autonomes d'asile », compétences des « secteurs autonomes d'asile »*, (ΦΕΚ Β 1936/2.6.2017).

²⁵ Décision de la Directrice du Service d'Asile 2325/17.3.2014 (ΦΕΚ Β' 911) *Etablissement d'une liste de traducteurs* ; Décision du Ministre de la Politique migratoire, 10624, *Modification du « Règlement du Service d'Asile, (ΦΕΚ Β'2034) – Tenue d'un registre des traducteurs au Service Central d'Asile* (ΦΕΚ Β' 2089/19.06.2017).

²⁶ Décision du Ministre de la Politique migratoire 11.1/5042, *Définition des spécifications de qualité et de sécurité des entités de société civile concernant la réalisation des procédures d'accueil dans des centres ouverts d'accueil sous les auspices du Service d'accueil* (ΦΕΚ Β 1261 28.4.2016) ; Décision du Ministre de la Politique migratoire 4151.4183/166 (ΦΕΚ Β' 114/28.01.2016) *Création au sein du Secrétariat General d'Egée et de la Politique des Iles d'une Commission d'enregistrement, de coordination et d'évaluation d'ONG à Lesbos*; Loi 2375/2016 art.2 par. 7 « à l'exception de celles qui sont un exercice de pouvoir public comme l'issu d'actes administratifs, l'examen des demandes d'asile, la conduite d'entretiens, la livraison des titres de voyage ou de séjour, (les autres actes) peuvent être confiés à des entités de la société civile qui correspondent aux spécifications de qualité et de sécurité ».

²⁷ Décision du Ministre de la Politique migratoire 39487/16 *Création d'un registre des Organisation non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères qui sont actives autour des questions de protection internationale, de la migration et de l'intégration sociale*, (ΦΕΚ Β' 2930/14.09.2016).

mise en œuvre de la Déclaration commune entre l'UE et la Turquie notamment a résulté à la détérioration des conditions d'accueil en violation du droit international²⁸. En outre, les difficultés de la transition à partir du régime juridique précédent, sont à l'origine de la violation, voire même de la non-application dans la pratique des certaines garanties de la nouvelle législation. Les manquements de la réponse grecque à la situation de crise dans les conditions d'accueil sont davantage visibles dans deux cas : l'accueil dans des centres ouverts ou fermés d'une part (A), et l'accueil des personnes vulnérables d'autre part (B). Cette distinction nous permettra de souligner les conditions dans des centres d'accueil, où les violations les plus graves des droits fondamentaux des étrangers a lieu, avant de traiter en détail les problèmes particuliers aux étrangers vulnérables.

A. Les conditions matérielles dans les centres d'accueil

L'accueil des étrangers dans les centres d'accueil en Grèce est extrêmement problématique, car même si l'afflux de 2015 ne s'est pas reproduit, les demandes d'asile précédentes n'ont ni été traitées, ni même enregistrées dans certains cas, pendant que des nouvelles arrivées compliquent la situation²⁹. Les chiffres du Service d'asile sont indicatifs de la difficulté de la tâche. Selon les statistiques du gouvernement grec depuis 2013, 133.623 demandes ont été déposées auprès des autorités grecques desquelles 54.731 en 2017. Uniquement 21.704 personnes ont été réinstallées³⁰. Les dispositions juridiques qui régissent l'accueil des étrangers sont loin d'être appliquées à la lettre dans un grand nombre des demandes d'asile.

²⁸ Les conséquences problématiques de cet accord entre l'UE et la Turquie avaient été dénoncées depuis les premiers mois de son application. Voir ainsi le Rapport de la Commission Nationale pour les Droits de l'Homme, *L'accord UE-Turquie de 18 mars 2016 sur la question des réfugiés et des migrants dans le cadre de la loi 4375/2016*, p.7-9 ; Voir aussi MAROUDA M.-D. « Questions spécifiques dans l'implémentation du Système commun européen d'asile en Grèce. Les procédures aux frontières et la Déclaration Commune Union européenne-Turquie », Synigoros 2017/29 Mars-Avril.

²⁹ Les retards sur l'achèvement de la procédure existaient déjà. Avec une réforme de la loi sur l'asile tous les demandeurs d'asile qui avaient déposé leur demande avant 2012 étaient reconnus le statut de la protection subsidiaire à l'exception de ceux qui représentaient une menace pour l'ordre public où la sécurité nationale. Voir la loi 4485/2017 : Le sous paragraphe a' du paragraphe 1 de l'article 22 de la loi 4375/2016 est remplacé ci suite : « *I.a. Par dérogation des paragraphes 1 et 2 de l'article 28 du Décret Présidentiel 114/2010 (A' 195), le Secrétaire général de l'Ordre public du Ministère de l'intérieur accorde un statut de résidence pour des raisons humanitaires aux demandeurs de protection internationale ont eu lieu avant le 31 janvier 2012* ».

³⁰ Statistique du Service d'Asile grec disponible en ligne, accédé le 14-02-2018. http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/12/Greek_Asylum_Service_Statistical_Data_GR.pdf

Avec la loi 4375/2016 les conditions d'accueil des étrangers sont intrinsèquement liées à l'aboutissement de la procédure de la demande de protection internationale. Lorsque la demande déposée par un étranger résulte à la reconnaissance d'un statut, la personne est autorisée à accéder la Grèce continentale et avoir la possibilité d'être hébergée par le HCR. Dans le cas contraire, les étrangers sont obligés de demeurer aux îles en attendant leur expulsion vers la Turquie. Cet impératif pour la réussite du système établi par la Déclaration commune UE-Turquie ne laisse pas une large marge d'appréciation à la Grèce pour gérer la situation par le biais d'une répartition sur son territoire.

Ainsi, la surpopulation des îles d'Égée Lesbos et Samos, Kos et Leros qui constituent la destination principale de la plupart des étrangers en vue de leur proximité des côtes turques, a détérioré gravement les conditions d'accueil aux centres d'accueil même dans ceux qui sont ouverts. La situation est particulièrement grave à Samos et à Lesbos où plus de 8.300 étrangers vivent dans des *hotspots* construits pour 3000 personnes uniquement et cela en dépit des efforts de l'Etat d'améliorer la situation, qui ont contribué au transfert de 5000 étrangers vers la Grèce continentale au mois de décembre 2017³¹.

Il est important de souligner que la situation aux centres de rétention était déjà problématique avant la Déclaration commune entre l'UE et la Turquie, un nombre des violations ayant été exposé par la Cour européenne des droits de l'homme dans un grand nombre d'arrêts³². En effet, la rétention administrative dépasse les limites posées par la législation beaucoup plus souvent qu'elle ne les respecte. En outre, la multiplication des centres de rétention aux îles grecques afin de faciliter l'éloignement

³¹ Déclaration de la Commission nationale pour les droits de l'homme (ci-après CNDH) *L'état du système d'asile et d'accueil en Grèce*, p. 3; voir aussi le Rapport des Médecins sans frontières, *Etat d'urgence pour la santé mentale à Samos et Lesbos*, disponible en ligne [report_2017_final_gr_lowresspeads.pdf](#).

³² Les arrêts concernent surtout les conditions de rétention et la surpopulation. A titre indicatif, CourEDH *Adiele et autres c. Grèce* arrêt du 25-2/2016 (Rec.29769/13); CourEDH *Amadou c. Grèce*, arrêt du 4-2/2016 (Rec.37991/11); CourEDH *Ali Cheema et autres c. Grèce*, arrêt du 7-4/2016 (Rec.7059/14); CourEDH *H. A. c. Grèce*, arrêt du 21-1/2016 (Rec.58424/11); CourEDH *R.T. c. Grèce*, arrêt du 11-2/2016 (Rec.5124/11); CourEDH arrêt du 25-2/2016 (Rec. 69781/13); CourEDH *Sakir c. Grèce*, arrêt du 24-3/2016 (Rec.48475/09); CourEDH arrêt du 25-2/2016 (Rec. 50622/13); CourEDH arrêt du 25-2/2016 (Rec. 34083/13), mais aussi l'imposition de la rétention en tant que telle comme l'arrêt du Tribunal administratif d'Athènes 1131/2015 (705268).

du territoire³³ est une pratique qui n'a pas résolu le problème de la surpopulation et qui a, au contraire, aggravé les conditions d'accueil dans ces centres. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat grec a rendu un arrêt en 2017, constatant la violation grave des droits d'un étranger qui est resté pendant treize mois dans une station de police, dans des cellules qui sont aménagées pour un séjour d'une nuit uniquement³⁴.

B. L'accueil problématique des étrangers vulnérables

L'échec de la réforme législative à remédier aux manquements dans l'accueil des étrangers vulnérables est la deuxième question qui mérite de réflexion. Alors que la situation particulière des personnes vulnérables a été prise en compte tout à la fois par la législation prévoyant les droits respectifs et par des décisions ministérielles mettant en œuvre un régime privilégié détaillé, la réalisation de ces dispositions dans la pratique est loin d'être évidente.

Les conditions dans des centres d'accueil sur les îles ne sont pas favorables pour les demandeurs d'asile vulnérables. La seule voie vers de meilleures conditions d'accueil est de voir leur vulnérabilité reconnue par l'Etat, puisque cela revient à exceptionnellement permettre leur transfert vers la Grèce continentale avant la délibération sur leur demande. Toutefois, la reconnaissance d'une situation de vulnérabilité dans la pratique est de plus en plus difficile, étant interprétée très restrictivement³⁵. A titre d'exemple, bien que leur vulnérabilité pour accéder aux sites de prélèvement des éléments biométriques soit prise en compte dans la législation avec la création d'équipes mobiles de prélèvement³⁶, cette possibilité reste toujours limitée et est certainement insuffisante pour le grand nombre des personnes concernées.

Les mineurs bénéficient eux aussi d'un statut privilégié. Leur rétention est prévue uniquement dans des cas exceptionnels et même dans ces cas elle ne peut pas

³³ Décision du Ministre de la Politique migratoire 3406, *Création du centre de rétention en attendant l'éloignement à Samos*, (ΦΕΚ Β 2190 27.6.2017).

³⁴ Conseil d'Etat 445/2017.

³⁵ Cette réticence est manifeste aussi dans des cas où il est simple de repérer la vulnérabilité comme par exemple les femmes enceintes.

³⁶ Décision du Ministre de la Politique migratoire 47201/17 *Création d'équipes mobiles d'acquisition des données biométriques des nationaux d'Etats tiers qui ne sont pas en état de venir en personne au service compétent pour l'acquisition des données biométriques* (ΦΕΚ Β 4503/20.12.2017).

dépasser les 25 jours³⁷. Dans des cas d'afflux massif, néanmoins, les mineurs peuvent être retenus pendant 20 jours supplémentaires³⁸. Toutefois, même cette disposition exceptionnelle n'est pas appliquée de manière conséquente, ayant comme résultat la rétention des mineurs parfois pour des périodes plus longues³⁹. En outre, la détermination de l'âge du mineur qui permettrait l'application de ces règles sur la rétention et qui fait l'objet d'une procédure détaillée⁴⁰, est difficilement mise en œuvre en vue de l'afflux massif et de l'absence du personnel médical et de psychologues habilités à procéder à ces examens.

L'éducation des mineurs pendant leur séjour en Grèce est un aspect dont l'importance a été prise en compte par l'administration grecque. La création des centres d'éducation spécialisés pour l'éducation des mineurs étrangers a été prévue à la proximité des centres d'accueil⁴¹. La facilitation de l'intégration des mineurs fut renforcée à travers la réglementation des zones d'enseignement prioritaire⁴². Dans la pratique, l'intégration des mineurs par le biais de l'accueil en milieu scolaire a parfois rencontré un nombre des difficultés en raison de l'opposition des habitants dans les régions où les mineurs sont scolarisés dans des écoles déjà en place.

Les mineurs non isolés forment eux aussi une catégorie particulièrement vulnérable notamment en vue des conditions générales aux centres d'accueil. La première difficulté pratique est la détermination de compétence pour le traitement de

³⁷ Les mineurs sont exclus de la procédure ultra-accelérée mais ne sont pas exclus de la rétention administrative obligatoire lors de la première arrivée.

³⁸ Loi 4375/2016 Art 46 par.10 b, c.

³⁹ Déclaration de la Commission nationale pour les droits de l'homme sur l'état du système d'asile et d'accueil en Grèce, p. 12 ; Voir également CourEDH, Rahimi c. Grèce, arrêt du 5 avril 2011, (Rec.8687/08).

⁴⁰ Décision du Ministre du Travail et de Sécurité Sociale 1982, *Définition de l'âge des demandeurs de protection internationale* (ΦΕΚ Β' 335/16.02.2016); Décret présidentiel 113/2013, art. 11 par.3; En cas de doutes la personne est toutefois considérée comme mineure.

⁴¹ Décision 193964/ΓΔ4 *Création des écoles concernées par le fonctionnement des centres d'accueil pour l'éducation des réfugiés. Définition des écoles concernées par le fonctionnement des centres d'accueil pour l'éducation des réfugiés pour l'année scolaire 2017- 2018*,(ΦΕΚ Β' 3974/13.11.2017); Αριθμ. 139654/ΓΔ4 *Organisation, fonctionnement, coordination et programme d'éducation des centres d'accueil pour l'éducation des réfugiés, critères et procédure de recrutement dans le cadre de ces centres*, (ΦΕΚ Β' 2985/30.08.2017); Décision 66751/Δ1 *fonctionnement des centres d'accueil pour l'éducation des réfugiés comme des subdivisions des écoles maternelles dans les centres d'accueil* (ΦΕΚ Β 1524/4.5.2017).

⁴² Décision 169735/ΓΔ4, *Réglementation des Zones d'enseignement prioritaires-Création des classes d'accueil dans des écoles de l'enseignement secondaire* (ΦΕΚ Β 3727/23.10.2017); Décision 181663/Δ1 *Compléter la sous 118066/Δ1/12-7-2017 (ΦΕΚ Β/2639/2017) décision ministérielle ayant comme sujet la Introduction des écoles de l'enseignement primaire dans des Zones d'Enseignement prioritaires, ou des classes d'accueil peuvent être installées*, (ΦΕΚ Β 3813/30.10.2017).

cette catégorie entre les agences responsables grecques⁴³. En effet, la compétence du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale en la matière a été révoquée par la loi 4375/2016. Le Ministère de politique migratoire devrait prendre le relais s'agissant de la coordination de la protection des mineurs isolés, non seulement au niveau procédural par l'allocation d'un représentant, mais aussi au niveau législatif visant à une réforme supplémentaire. Toutefois, l'attribution de compétence à un service spécialisé à cet égard n'a pas eu lieu jusqu'à présent, ce qui a comme résultat une lacune majeure dans un domaine crucial avec des retombées considérables quant à la coordination des efforts étatiques pour la protection des mineurs et même pour le suivi des affaires en cours de traitement par l'administration⁴⁴.

Conclusion : Un régime d'accueil lacunaire

La réforme de la législation grecque démontre une évolution en matière d'accueil des étrangers. Elle a certainement réussi à surmonter le premier « choc » de l'arrivée en masse aux îles grecques lors des premières années de la crise migratoire. Les conditions d'accueil se sont améliorées considérablement dans certains domaines par rapport à 2015. L'évolution de la législation a notamment réussi à réorganiser les services de l'accueil des étrangers et à surmonter un certain nombre d'obstacles, qui ont été identifiés pendant les dernières années. En même temps elle a incorporé en partie les directives de l'Union européenne en matière de l'accueil.

En revanche, les nouvelles dispositions législatives et les décisions ministérielles adoptées sur leur fondement sont loin de résoudre les problèmes systémiques de l'accueil en Grèce et de respecter pleinement les droits des étrangers. D'un point de vue conceptuel, voire ontologique, la réforme porte en elle-même les grains de cette inefficacité. La mise en œuvre de l'accord entre l'UE et la Turquie portée par la nouvelle loi a modifié l'orientation du système d'accueil grec, dès lors qu'elle a prohibé la répartition immédiate des étrangers sur le territoire. Elle a mené

⁴³ En ce qui concerne le représentant voir PERRAKI P.N., PAPAGEORGIOU G., BAXEVANIS C., *Réfugiés et demandeurs d'asile*, Sakkoulas, 2017, p. 205.

⁴⁴ *Ibid.* p. 12 et 13; Voir aussi des problèmes relatives dans LIBE, *Background Information for the LIBE Committee Delegation to Greece 22-25 May 2017*, p.9.

ainsi à une surpopulation sur certaines îles, sur lesquelles les conditions d'accueil étaient déjà très difficiles avant la mise en œuvre dudit « accord ».

En outre, tandis qu'un grand nombre de dispositions de la loi 4375/2016 tentent de remédier à la situation difficile des conditions d'accueil, cette tentative est entravée dans la pratique par les déficiences inhérentes et persistantes de l'administration grecque. En premier lieu, la mise en œuvre de la réforme dépend notamment de la promulgation des Décrets Présidentiels et des décisions des ministres compétents souvent répétitifs et lacunaires⁴⁵. La situation s'est aggravée par les conflits de compétence entre les services impliqués à la gestion de l'accueil des étrangers, un problème de nature endémique⁴⁶. En même temps, dans un grand nombre des cas, voire presque leur majorité écrasante, les dispositions de la loi ne sont pas appliquées pour des raisons qui relèvent de la situation économique et du manque de personnel sur place. Ceci empêche la mise en place des conditions prévues et la réponse efficace à la gravité de la situation.

A titre conclusif, il serait intéressant d'évoquer le mot grec *philoxeneia*, une traduction pour le terme « accueil ». Venant de *philó* et de *xenos*, il signifie « aimer les étrangers ». Une telle conception alternative de l'accueil des étrangers sur le territoire étatique, axée sur un système de traitement plus anthropocentrique et structuré serait porteuse d'une approche plus prometteuse en matière de conditions d'accueil, à tout le moins en théorie. Quant à la pratique, seules des réformes concrètes du cadre juridique préexistant seraient susceptibles d'améliorer les conditions d'accueil, tenant toujours compte des résultats des tentatives précédentes.

⁴⁵ Voir aussi PERRAKI P.N., PAPAGEORGIU G., BAXEVANIS C., *Réfugiés et demandeurs d'asile*, *op.cit.*, p. 186.

⁴⁶ A titre d'exemple, l'appel à appliquer la loi 4375/2016 et d'attribuer la compétence des centres d'accueil exclusivement à l'Agence d'Identification et d'Accueil après une expansion de celle-ci et de la retirer de l'armée grecque qui gère toujours une grande majorité des centres. Voir également LIBE, *Information for the LIBE Committee Delegation to Greece 22-25 May 2017*, p.7.