

FICHE PAYS : GRÈCE

L'année 2015 est considérée comme charnière dans le contexte migratoire européen avec une augmentation des arrivées aux portes du continent européen et un traitement particulier de la question par les institutions européennes. La Grèce et l'Italie sont naturellement, du fait de leur position géographique, les premiers pays concernés par l'accroissement du nombre d'arrivées. Ainsi, en 2015, environ 853 000 personnes sont arrivées sur les côtes grecques et 154 000 sur les côtes italiennes¹. Face à cette situation, décrite comme une « crise migratoire sans précédent », l'Union européenne décide d'adapter sa politique de gestion des migrations. Ensemble, la Grèce et l'Union Européenne adoptent de nouvelles mesures afin de répondre à cette prétendue « crise » ; mesures qui s'inscrivent dans la continuité historique de politiques de dissuasion et de répression de la migration.

Situation migratoire en 2019 et droit interne.

Situation migratoire en 2019

Au XXème siècle, la Grèce était principalement un pays d'émigration. C'est à partir du milieu des années 80, et surtout à partir de 1989, avec la chute des régimes communistes des pays des Balkans et d'Europe de l'Est que le pays se transforme en un pays d'immigration. Les migrant·e·s sont, à cette époque, essentiellement d'origines albanaise (environ 57 % de la population immigrée), mais également bulgare, géorgienne, roumaine et russe.

Au 31 décembre 2018, la Grèce comptait 667 248 ressortissant·e·s de nationalité étrangère résidant sur son territoire. 379 579 de ces ressortissant·e·s étaient d'origine albanaise².

Entre le 1^{er} janvier 2019 et le 15 août 2019, 23 193 personnes sont arrivées en Grèce par la mer. C'est plus qu'en 2018, où ils étaient, à la même période, 17 640 à avoir débarqué sur les îles³. En raison des politiques meurtrières en mer Méditerranée centrale et de la coopération des États européens avec la Libye, la Grèce est de nouveau le premier pays d'arrivées en 2019. Le second semestre 2019 a connu un regain d'arrivées avec, pour le seul mois de septembre, 10 551 personnes débarquées sur les îles de la mer Égée⁴. La traversée de la mer Égée reste très meurtrière ; elle a coûté la vie à 57 personnes au cours du premier semestre 2019⁵. Selon le service grec de l'asile, entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 septembre de la même année, 48 554 demandes d'asile ont été enregistrées sur l'ensemble du pays⁶. Pour la même période, le taux de décisions positives (protection

¹OIM, « Fiche d'information sur les tendances de la migration dans le monde en 2015 », <https://www.iom.int/fr/news/loim-publie-une-fiche-dinformation-sur-les-tendances-de-la-migration-dans-le-monde-en-2015>

²Informations tirées du site : <https://www.info-grece.com/graph/immigration>

³OIM, « Arrivées de migrants en Europe par la Méditerranée en 2019 : 45 505, décès en mer : 859 », <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-mediterranee-en-2019-45-505-deces-en-mer-859>

⁴UNHCR, *Samos Monthly Snapshot*, September 2019.

⁵OIM, « Arrivées de migrants en Europe par la Méditerranée en 2019 : 45 505, décès en mer : 859 », <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-mediterranee-en-2019-45-505-deces-en-mer-859>

⁶Greek Asylum Service Data, September 2019.

subsidaire ou statut de réfugié) était de 56,2 % en première instance⁷. Fin 2018, 20 % des demandeur·euse·s d'asile étaient d'origine syrienne, 17,82 % d'origine afghane, 14,53 d'origine irakienne, 11,57 % d'origine pakistanaise et 7,22 % d'origine turque⁸.

Sans en revenir sur les origines, ces chiffres prouvent que les arrivées en Grèce ont nettement baissé par rapport à 2015 où 853 000 personnes étaient arrivées⁹. Toutefois, même en 2015, les 1,5 millions de personnes entrées en Europe ne représentaient qu'1/500ème de la population vivant sur le territoire de l'Union européenne. Ainsi, une répartition plus équilibrée de ces personnes nouvellement arrivées « aurait probablement permis d'absorber sans difficulté majeure cet afflux » et aurait ainsi pu permettre d'éviter une « visibilité anxieuse »¹⁰ de la prétendue « crise migratoire » qui a contribué à alimenter son instrumentalisation par un discours officiel xénophobe.

Évolutions de l'appareil législatif en droit des étranger·e·s

Les premières lois grecques sur l'immigration datent de 1991. La loi 1975/1991 instaure un droit d'asile tout en renforçant le contrôle aux frontières et permet l'expulsion immédiate des personnes étrangères dites en « situation administrative irrégulière ». Puis, le statut des personnes étrangères en Grèce a principalement été réglementé par la loi 3386/2005 relative à l'entrée, le séjour et l'intégration sociale des ressortissants de pays tiers en Grèce. Dans la vision grecque, la régulation de l'immigration a historiquement été appréhendée comme une affaire de maintien de l'ordre et de santé publique. Aujourd'hui ceci demeure vrai puisque le ministère auquel est rattachée la question de la politique migratoire est le Ministère de la Protection des Citoyens.

La Grèce est signataire de la Convention de Genève. La loi 3907/2011 crée le service grec de l'asile, qui remplace le ministère de l'Ordre public (ancien Ministère de la Protection des Citoyens) et la police grecque pour l'examen des demandes d'asile et l'octroi du statut de réfugié ou de la protection humanitaire. Ce nouveau système d'asile, prévoit la mise en place de bureaux locaux à travers le pays, chargés de traiter les demandes de protection en première instance, et l'instauration d'une instance d'appel à Athènes. La loi de 2011 crée donc la première institution autonome en charge des demandes de protection internationale en Grèce. Le/la directrice du service de l'asile, nommé par le Ministre de la Protection des Citoyens, est depuis le 19 avril 2018 Monsieur Markos KARAVIAS¹¹.

Suite à l'accord UE-Turquie du 20 mars 2016 et à la pression de l'Union européenne exercée sur le gouvernement grec, ce dernier réforme sa législation en matière d'asile en adoptant une nouvelle loi le 03 avril 2016 (L4375/2016). A travers la loi de 2016, le gouvernement grec officialise l'existence des centres de réception et d'identification (hotspots) et instaure une procédure accélérée à la frontière, propre à déterminer la recevabilité de la demande d'asile. Dans un arrêt du 17 avril 2018, le Conseil d'État grec condamne

⁷Idem

⁸Informations tirées du site : <https://www.info-grece.com/graph/immigration>

⁹OIM, « Fiche d'information sur les tendances de la migration dans le monde en 2015 », <https://www.iom.int/fr/news/loim-publique-fiche-dinformation-sur-les-tendances-de-la-migration-dans-le-monde-en-2015>

¹⁰Annalisa Lendaro, Claire Rodier et ouri Lou Vertongen, *La crise de l'accueil*. Frontières, droits, résistances. La découverte, 2019, Introduction générale, p16.

¹¹Website of the Hellenic Republic Ministry of Citizen Protection General Secretariat for Migration policy, reception and asylum service. http://asylo.gov.gr/en/?page_id=39

l'application de la restriction géographique qui est notifiée de manière automatique à chaque personne nouvellement arrivée sur les îles de la mer Égée. Le Conseil d'État considère la pratique des autorités grecques comme illégale et discriminatoire. Pour répondre à cette condamnation le Parlement grec réforme de nouveau la loi asile en mai 2018 (4540/2018), en intégrant à l'article 7, un cadre (transposition au niveau national de mesures européennes) pour l'imposition d'une mesure de restriction géographique. Toutefois, l'article 7 de la loi 4540/2018 demeurant vague et insatisfaisant pour justifier de l'imposition de la restriction géographique sur les îles grecques, un amendement a été pris en juin 2019 (L4609/2019)¹² attribuant au Ministre de la politique migratoire la compétence pour prendre les décisions en matière de restriction géographique¹³.

Afin de comprendre les enjeux et la réalité de la question migratoire en Grèce, il convient de revenir sur la relation du pays avec l'Union européenne, notamment suite à la crise économique de 2008.

La mainmise de l'Union européenne sur la politique économique grecque à partir de 2010.

La Grèce est entrée dans la zone euro en 2001. La crise économique de 2008 provoque des effets dévastateurs à partir de 2010 dans le pays. En effet, fin-avril 2010, le pays est dans une situation financière insoutenable (déficit de 12,7% et dette de 350 milliards d'euros)¹⁴ et est obligée de faire appel à l'aide internationale pour éviter la faillite. Le premier plan d'urgence est accordé en mai 2010 par l'Union européenne et le Fonds Monétaire International (FMI). Ce sont plus de 110 milliards d'euros qui sont débloqués. Quelques mois plus tard la Banque centrale européenne se joint à l'UE et au FMI pour former la « Troïka » ; un second plan de sauvetage est validé en février 2012 : 130 milliards d'euros d'aides supplémentaires sont octroyés ainsi que l'effacement de 107 milliards d'euros de dettes privées. La Troïka conditionne ces plans de sauvetage à des plans d'austérité. Ainsi, le gouvernement grec se voit dans l'obligation de procéder à des coupes massives dans les budgets des institutions et de la redistribution sociale, une baisse des salaires, des réformes des retraites, des privatisations ainsi que des hausses de taxes et d'impôts. Entre 2009 et 2019 neuf plans d'austérité s'enchaînent. Cette période est perçue comme une véritable tutelle de l'Union européenne sur la Grèce et est très mal vécue par la population. En retour, de nombreuses grèves générales et manifestations sont organisées. Entre 2008 et 2014 plus de 20 000 manifestations ont lieu à travers le pays. Cette situation a d'importantes conséquences sur le plan politique : entre 2008 et 2016, la Grèce a connu cinq gouvernements successifs, l'arrivée d'un parti néo-nazi au Parlement en 2012, la multiplication par trois de sa capacité rétentionnaire et des opérations d'arrestation massives dans l'espace public¹⁵.

La forte présence des politiques européennes dans les politiques nationales a eu pour conséquence de créer un sentiment d'humiliation et de rabaissement au sein de la population grecque. Avec les printemps arabes et la guerre en Syrie le nombre d'exilé·e·s qui entre en Europe par la Grèce augmente. Cette situation conduit une nouvelle fois l'UE à imposer son pouvoir sur la Grèce en adoptant un certain nombre de mesures qui ont pour

¹²Article 62 de la loi L.4609/2019 amendant l'article 7 de la loi L.4540/2018

¹³ELENA, ECRE, *The living conditions for migrants and refugees on the Eastern Aegean islands*, Information note, 2019.

¹⁴Site Internet : Toute l'Europe : <https://www.touteleurope.eu/actualite/crise-de-la-dette-grecque-quelle-situation-apres-9-ans-de-bras-de-fer.html>

¹⁵PILLANT Laurence, « Répression à la frontière gréco-turque », *Atlas des Migrants en Europe*, Migreurop, 2017.

conséquence principale de faire reposer la « charge » de l'accueil des exilé·e·s sur les États membres proches des frontières externes de l'Europe, à savoir la Grèce et l'Italie.

Accords de Dublin, accords de réadmission, Déclaration UE-Turquie, contrôles aux frontières : la Grèce, reflet de la politique européenne de dissuasion et de répression de la migration

Depuis le début des années 2000, l'objectif de l'UE est le verrouillage des frontières aussi bien sur son propre territoire avec une politique d'enfermement et d'encampement des exilé·e·s, qu'à ses frontières et au-delà à travers l'externalisation de sa politique migratoire. L'UE mène une politique active de dissuasion, et ce, au mépris des droits des personnes migrantes. En parallèle, l'UE a mis en place un régime d'asile européen commun faisant reposer sur les pays qui forment la frontière extérieure de l'UE, la charge principale de l'accueil des exilé·e·s qui souhaitent solliciter une protection internationale en Europe. Il est essentiel de revenir rapidement sur l'historique et les objectifs de ce régime d'asile européen commun car il constitue un précédent aux hotspots grecs et italiens.

Les accords de Dublin.

Dans les années 90 un nombre croissant de demandeur·se·s d'asile arrive en Europe, poussant les États européens à développer des politiques communes de gestion de la migration, notamment à travers des politiques de non-admission, entraînant l'impossibilité pour les exilé·e·s d'atteindre le territoire européen. Un des moyens retenus par l'UE pour harmoniser les pratiques a été l'introduction du concept de « pays tiers sûr ». Ce dernier implique qu'un·e demandeur·se d'asile peut être renvoyé·e¹⁶ dans un pays tiers qu'il/elle a traversé si ce pays est considéré comme sûr, c'est-à-dire s'il s'agit d'un pays dans lequel le/la demandeur·se d'asile aurait pu déposer sa demande en toute sécurité. Le concept de « pays tiers sûr » a été pour la première fois codifié dans la Convention Dublin de 1990, signée par douze États membres. Selon la Convention, tous les États membres de l'Union européenne (UE) sont des pays tiers sûrs dans lesquels les demandeur·se·s d'asile peuvent être renvoyées. Ainsi, la Convention Dublin détermine l'État responsable pour la demande d'asile d'une personne. L'objectif des nouvelles directives inscrites dans la Convention est, au dire des États, le « partage du fardeau » de l'asile entre les États membres.

Le Traité d'Amsterdam de 1997 a conduit à l'adoption de critères et de mécanismes pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile ; le règlement Dublin II est alors adopté par le Conseil européen le 18 février 2003. L'idée de la réglementation européenne n'est plus de donner des directives aux États membres en termes de « partage du fardeau » de l'asile mais bien de mettre en place un système de régulation de la demande d'asile au sein de la zone. Les accords Dublin II créent par ces mesures le principe du « one stop, one shot » selon lequel un·e demandeur·se d'asile peut déposer son dossier uniquement dans le pays où il/elle a été enregistré par les autorités pour la première fois. Ce système a généré une pression considérable sur les États membres proches de la Méditerranée, premiers points d'entrée sur le territoire européen. En 2013,

¹⁶Afin d'adopter un langage inclusif en termes de genre, ce document applique la règle de l'accord de proximité.

les eurodéputé·e·s procèdent à une refonte du règlement Dublin (Dublin III¹⁷) avec pour objectif d'en « améliorer l'efficacité ». Les accords Dublin III font perdurer un système qui déplace les responsabilités de protection des pays du centre de l'Europe vers les pays de la périphérie.

Le paradoxe de ce système est qu'en 2011, la Grèce a été condamnée dans deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne pour les défaillances systémiques de son régime d'asile entraînant la violation des droits des demandeur·se·s d'une protection internationale renvoyées vers ce pays. Toutefois, le 8 décembre 2016, la Commission européenne a recommandé aux États membres de reprendre les transferts vers la Grèce en application du Règlement Dublin III. Depuis plusieurs mois les eurodéputé·e·s évoquent la volonté de réformer Dublin III. Afin de comprendre dans quelle mesure l'Union européenne a contribué à faire pression sur la Grèce il est important de se pencher sur la Déclaration UE-Turquie (mars 2016) et les accords de réadmission qui l'ont précédé. Ces différents accords sont un moyen pour les États membres de l'Union européenne de mettre en place une politique de dissuasion, de répression mais aussi d'externalisation de la question migratoire.

L'externalisation de la politique migratoire européenne.

L'externalisation peut s'entendre sous deux tendances principales. C'est, à la fois, la mise à distance des étranger·ère·s, c'est-à-dire, le fait, pour l'Union européenne de reporter certaines procédures hors de son territoire, tout en conservant le contrôle des procédures (= délocalisation). Mais c'est aussi le fait de faire reposer la responsabilité de certaines tâches à des pays hors-UE (sous-traitance = délégation des procédures, notamment rendue possible à travers des accords de réadmission)¹⁸. Cette tendance à l'externalisation s'accompagne d'une privatisation des contrôles migratoires.

Les accords de réadmission et la Déclaration UE-Turquie.

A partir de 1991, le gouvernement grec fait de l'expulsion un outil majeur de réponse à la migration majoritaire de l'époque : les Albanais. De nombreux ressortissant·e·s sont alors expulsé·e·s ; la proximité du pays de renvoi facilite ces derniers malgré l'absence d'accords de réadmission¹⁹. A partir des années 2000, de nouveaux mouvements migratoires se développent avec des arrivées d'exilé·e·s depuis la Turquie. Le pays signe alors un premier accord de coopération policière avec la Turquie en 2001, rendu opérationnel en 2002²⁰. Un accord a aussi été signé le 14 mai 2010 au sujet des retours forcés des migrants en « situation administrative irrégulière ». La Turquie s'est alors engagée à accepter 1000 retours par an. La Grèce a également conclu des accords de réadmission avec les pays suivants : Croatie (1995), Slovénie (1995), Roumanie (1995), Pologne (1996), Lettonie (2000), Italie (2000), Lituanie (2001), France (2001), Bulgarie (1996), Hongrie (2006).

¹⁷Règlement (UE) n° 604/2013, JOUE 2013 L 180/31

¹⁸**RODIER Claire**, Journée d'étude GISTI – *Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires*

¹⁹**PILLANT Laurence**, « En Grèce, une crise migratoire chronique », Article extrait du Plein droit n° 111, décembre 2016, « Quelle « crise migratoire » ? » GISTI.

²⁰Idem

L'externalisation de la politique migratoire européenne s'est renforcée avec la signature, le 16 décembre 2013, de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et la Turquie. Entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014 il a donné la possibilité aux États membres, non seulement renvoyer les ressortissant·e·s turc·ques entré·e·s de manière « irrégulière » sur leur territoire mais aussi et surtout de renvoyer toute personne qui aurait transité par la Turquie et qui serait par la suite entrée sans autorisation sur le territoire d'un État membre. La Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 est venue légaliser la logique de sous-traitance de l'asile. En effet, la déclaration prévoit que toute personne débarquant dans les îles grecques doit être enregistrée, et que les autorités doivent examiner la demande individuelle de chacune d'entre elles afin de déterminer si elles sont éligibles à la procédure d'asile. La Turquie s'est engagée à accepter le retour rapide de toutes celles et ceux qui n'auraient pas besoin d'une protection internationale ou qui pourraient en bénéficier sur son propre sol. La déclaration entérine le fait que la seule manière d'échapper au renvoi vers la Turquie est de prouver que la Turquie n'est pas en mesure d'offrir une protection effective à la personne qui souhaite en faire la demande. Afin de mettre en œuvre cette Déclaration, la Grèce a adopté une nouvelle loi, le 03 avril 2016 (Loi 4375). Cette dernière, permet la mise en œuvre d'une procédure accélérée propre à déterminer la recevabilité de la demande d'asile. Les constats réalisés sur le terrain par les associations sont que la Déclaration UE-Turquie mène quasi systématiquement à la violation des droits des exilé·e·s maintenues sur les îles, faute de moyens humains, logistiques et financiers. Ce manque de moyens entraîne « un manquement grave aux garanties procédurales qui, si elles étaient respectées, rendraient inapplicables et inopérants les objectifs de la Déclaration, à savoir le refoulement de personnes en besoin de protection »²¹. De plus, la Déclaration maintient les exilé·e·s dans une situation de privations de libertés avec des conditions de vie indignes pendant de nombreux mois alors même que peu de personnes sont effectivement « expulsables » en pratique. Entre avril 2016 et décembre 2018, 1 806 personnes ont été renvoyées vers la Turquie selon la Déclaration UE-Turquie ; soit 2% des 84 210 personnes arrivées sur les îles sur la même période²².

En parallèle de la signature d'accords qui permettent à la Grèce de renvoyer un plus grand nombre d'étrangers, le pays a aussi travaillé au renforcement du contrôle de ses frontières extérieures afin de rendre plus difficiles les arrivées.

Les contrôles aux frontières.

Pour protéger ses frontières maritimes ainsi que sa frontière terrestre, la Grèce travaille en étroite collaboration avec la Turquie et bénéficie de l'aide de l'Union européenne. Les contrôles exercés par la Turquie sur les frontières communes avec l'UE, dont la Grèce, sont une activité associée aux négociations en cours et liées au processus d'adhésion à l'UE. Depuis leur ouverture en 2003, l'Europe a financé des programmes et imposé des normes dans le domaine de la « lutte contre l'immigration irrégulière ». L'UE, quant à elle, aide la Grèce à sécuriser ses frontières à travers l'agence Frontex.

L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, a été créée le 26 octobre 2004 par un règlement européen. L'objet même de l'agence

²¹GISTI, *Accord UE-Turquie, la grande imposture*. Rapport de mission dans les hotspots grecs de Chios et Lesbos. Juillet 2016. p27.

²²ESI, *The EU-Turkey Statement three years on*, 15 avril 2019.

est de soutenir les États membres de l'UE afin de lutter plus efficacement contre l'immigration dite irrégulière²³. Entre 2007 et 2010, l'agence européenne a renforcé sa présence sur les îles de la mer Égée ainsi que sur la frontière terrestre entre la Turquie et la Grèce. Pour cela elle a déployé divers moyens opérationnels : agents, matériels, fonds et un bureau opérationnel dans le port du Pirée (installé le 1^{er} octobre 2010, il est le premier bureau opérationnel créé en dehors du siège de Frontex à Varsovie). En 2009, Frontex lance le projet pilote Attica afin de renforcer les capacités des autorités grecques pour l'expulsion des étrangers (formation, « screening », facilitation de la coopération avec les ambassades des États tiers etc.)²⁴. En 2011, Frontex met en place l'opération Poséidon terre et mer. Au total, ce sont 600 gardes côtes déployés en Grèce afin de supporter le pays dans le contrôle de ses frontières extérieures. Les moyens de l'agence et la coopération avec les pays frontaliers de l'Europe ne cessent de s'accroître. Durant l'été 2019, l'agence a envoyé, pendant quelques jours, une montgolfière à Samos pour patrouiller au-dessus de la mer Égée et repérer plus facilement l'arrivée de bateaux. Fin août 2019, le gouvernement grec a annoncé un renforcement de sa coopération avec Frontex (et l'OTAN) qui passerait notamment par l'adoption du « National Integrated Maritime Surveillance System » (ESTHET), un système dont le budget annuel s'élèverait à 50 millions d'euros, et qui permet d'interconnecter les garde-côtes entre eux, ainsi qu'avec les militaires afin de renforcer l'utilisation de nouvelles technologies : caméras thermiques, drones etc.

Trois ans après la Déclaration UE-Turquie, des milliers de demandeur·se·s d'asile se retrouvent confinés dans des conditions déplorables et sans accès à une protection adéquate ni à des services de base. Et ce, alors que le gouvernement grec contourne une décision de justice sanctionnant le confinement des exilé·e·s sur les îles de la mer Égée (à la suite d'un recours du Greek Council for Refugees, le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative en Grèce, s'était prononcé en avril 2018 contre les limitations à la libre circulation imposées depuis l'entrée en vigueur du pacte UE-Turquie en mars 2016 aux arrivants sur les îles grecques). L'accumulation de normes juridiques et la signature d'accords (notamment de réadmission) ont permis à la Grèce de renforcer sa politique de dissuasion et de répression de la migration. Cette situation a de plus été rendue possible par la transformation des îles de la mer Égée en véritables lieux de privation de liberté ou « hotspots », nouveaux piliers de la politique migratoire européenne.

L'approche hotspot : la Grèce comme laboratoire de l'Union européenne.

Le droit grec a intégré l'approche hotspot dans son dispositif juridique en réformant la loi de 2011 qui instituait des services de première réception (L3907/2011). Ainsi, dès 2013, un centre de première réception fut créé à Evros. L'Union Européenne a officialisé l'« approche hotspot » lors de l'agenda européen en matière de migration du 15 mai 2015. Il s'agissait pour l'UE, de mettre en place un cadre opérationnel impliquant les agences concernées de l'Union européenne (Frontex, Europol, Eurojust et le Bureau européen d'appui en matière d'asile) pour assister les pays dits de « première ligne » et faire face à l'augmentation du nombre

²³FIDH, Migreurop, REMDH, Frontex – *Entre Grèce et Turquie : la frontière du déni*. p14, mai 2014.

²⁴Idem

d'arrivées de migrants à leurs frontières.²⁵ Ce cadre est donc pensé pour la Grèce et l'Italie, premiers États concernés par l'arrivée de personnes en situation de migration.

En Grèce, cinq hotspots sont créés sur les îles de Samos, Lesbos, Chios, Kos et Leros. Le but de ces zones de contrôle est clair pour l'Europe : d'un côté identifier les migrants « économiques » en vue de leur éloignement, et de l'autre, identifier les demandeurs d'asile, les enregistrer, traiter leur demande, les relocaliser en cas d'accord ou de vulnérabilité ou les expulser en cas de rejet de leur demande. Pour cela, Frontex, Europol, Eurojust et le Bureau européen d'appui en matière d'asile sont mobilisés sur place. Toutefois, il est important de souligner que les moyens mis à disposition du bureau de l'asile sont bien moindres que ceux mis à disposition de Frontex, reflétant ainsi l'orientation sécuritaire de l'Europe.

Afin de comprendre la logique globale de l'« approche hotspot » il convient de la mettre en perspective avec la Déclaration UE-Turquie et le volet « externalisation » de la politique migratoire européenne. En effet, ce dispositif de contrôle mis en place par l'UE aux portes de l'Europe ajoute une étape supplémentaire au droit d'asile puisqu'il instaure un examen de recevabilité qui ne traite pas du fond de la demande mais qui a pour seul objet de s'assurer que la personne est en mesure de recevoir une protection effective de la part de la Turquie. A travers cet aspect, l'UE développe la sous-traitance de sa politique migratoire ainsi que son souhait de rendre effective une protection au plus près des régions d'origine²⁶.

Pour justifier la mise en place de ces hotspots l'UE a présenté, de manière complémentaire, un programme de relocalisation et un système de quotas²⁷. La relocalisation est un mécanisme de répartition européen qui consiste en un transfert d'un quota de personnes répondant à certains critères, qui reposent notamment sur les degrés de vulnérabilité et la nationalité des exilé·e·s. Ainsi, seules les personnes issues du « top trois » des nationalités (données Eurostat) qui obtiennent plus de 75% de reconnaissance d'une protection internationale sont éligibles à la relocalisation. Cela a pour conséquence de créer une discrimination à la nationalité dans le droit d'asile européen et un nouveau critère d'éligibilité. Avec l'instauration du dispositif, l'objectif était de relocaliser depuis la Grèce vers les États-membres 63 302 personnes. Le constat est à l'échec du dispositif puisqu'en mai 2017 (date de fin du dispositif), seuls 20% des demandeurs d'asile avaient quitté le pays²⁸.

Mi-novembre 2019, la situation est catastrophique sur ces îles-prisons devenues symbole de l'échec de l'accueil au sein de l'Union Européenne. Le centre de réception et d'identification de Lesbos, prévu pour accueillir 2 840 personnes en compte actuellement 14 919 ; celui de Chios prévu pour 1 014 personnes en dénombre 4 776 ; celui de Samos, prévu pour 648 personnes en compte 6 232; dans celui de Leros, prévu pour 860 personnes, 2 210 personnes tentent de survivre et dans celui de Kos, prévu pour 816 personnes, 3 953 âmes y sont confinées²⁹.

²⁵**RODIER Claire** « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'Homme*, 05/01/2018

²⁶**RODIER Claire**, Journée d'étude GISTI – *Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires*.

²⁷Cf règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

²⁸**PILLANT Laurence**, « Répression à la frontière gréco-turque », *Atlas des Migrants en Europe*, Migreurop, 2017.

²⁹Hellenic Republic Ministry of Citizen Protection General Secretariat for Migration policy, reception and asylum service. *National situational picture regarding the islands at Eastern Aegean Sea (10/11/2019)* <https://infocrisis.gov.gr/6781/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-10-11-2019/?lang=en>

Si le « confinement insulaire »³⁰ fût un outil de dissuasion depuis 2016, poussant les migrant·e·s à choisir d'autres routes, les conditions de vie effroyables des personnes maintenues en Libye, la politique de répression menée par le gouvernement italien ainsi que la situation géopolitique en Turquie et dans les pays frontaliers ont de nouveau fait des îles de la mer Égée la première porte d'entrée en Europe. Les exilé·e·s n'ont alors d'autre choix que de subir la privation de libertés et le confinement pendant de longs mois. Face à cette situation, la question migratoire est devenue un enjeu majeur pour le pays et par conséquent un enjeu électoral. Les élections de juillet 2019 ont chassé la gauche de Syriza du pouvoir pour laisser la place à la droite de la Nouvelle Démocratie. Ce changement radical est synonyme de conséquences lourdes et inquiétantes pour les droits des étranger·e·s.

Contexte politique grec fin 2019 : vers un durcissement du droit d'asile et une répression des personnes en demande de protection internationale.

Contexte politique – l'arrivée de la droite au pouvoir

Le 7 juillet 2019, les élections législatives ont écarté du pouvoir Alexis Tsipras, écrasé par les conservateurs de Nouvelle Démocratie, menés par Kyriakos Mitsotakis. Face à son échec aux élections européennes fin mai et début juin 2019, c'est le leader du parti Syriza lui-même qui avait convoqué des élections législatives anticipées. Ces dernières sont venues confirmer son échec.

Lors de sa campagne, le parti Nouvelle Démocratie s'était principalement concentré sur les échecs du précédent gouvernement concernant la situation économique du pays (chômage et mesures d'austérité) ainsi que sur la controverse avec la Macédoine du Nord³¹. Mitsotakis a mis en priorité dans son programme la création d'un meilleur climat pour les investissements étrangers, des réductions d'impôt, une réforme des retraites et du système de santé ; sans faire de l'immigration sa priorité. Toutefois, le nouveau Premier Ministre a mis en œuvre une politique agressive de répression des migrant·e·s dès son arrivée au pouvoir.

La réforme du droit d'asile de novembre 2019

La réforme la plus importante et la plus inquiétante pour la préservation des droits des demandeurs et demandeuses d'asile est celle qui vient d'être adoptée par le Parlement grec le 1^{er} novembre 2019. Le texte a été voté par la majorité gouvernementale de la droite Nouvelle Démocratie. Ce texte, qui a pour but de transposer trois directives européennes³², vient durcir la législation sur la demande de protection internationale.

³⁰Karen Akoka et Olivier Clochard, « Régime de confinement et gestion des migrations sur l'île de Chypre », *L'Espace politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 25, 2015.

³¹Depuis l'indépendance de l'ancienne république yougoslave de Macédoine en 1991, une discorde avec la Grèce perdurait en raison du nom attribué au nouvel État « Macédoine », dont Athènes revendiquait l'usage exclusif pour la province du nord de son territoire. En février 2019, un accord entre en vigueur résolvait le conflit par l'adoption de la mention géographique « du Nord ». Ceci a permis la levée du veto grec à l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN et à son rapprochement avec l'Union européenne. Le parti d'opposition de droite, Nouvelle-Démocratie, a accusé le gouvernement d'avoir signé un accord « contre les intérêts nationaux ».

³²Directive 2013/32/EU, Directive 2013/33/EU, Directive 2011/95/EU

Les associations et ONG grecques ont dénoncé ce projet de loi qui a été rendu public à un moment de crise du système de l'accueil, en particulier sur les îles de la mer Égée où près de 30 000 personnes sont privées de libertés. Les associations reprochent au gouvernement d'« *au lieu de prévoir une politique visant à résoudre les problèmes de l'asile grec et du système d'accueil en mettant à disposition du personnel suffisant pour les services responsables de l'examen de la demande d'asile et en implantant une politique qui accélère la procédure d'asile et prévoit un nombre suffisant de places dans les structures d'accueil sur le continent ; [le gouvernement] a choisi de traiter de la crise existante avec plus de régulations qui réduisent les garanties fondamentales du système de l'asile et de l'accueil et qui sont inévitablement dirigées vers un accroissement des retours* »³³. Ainsi, les associations s'inquiètent d'une mauvaise transposition de certaines mesures des Directives européennes et donc d'un risque de violations du droit européen. Sans rentrer dans le détail de cette réforme, voici les principales modifications apportées au droit d'asile³⁴ :

- **Art 24, §4** : modification des conditions d'obtention d'un titre de séjour pour les membres de famille d'une personne détentrice de la protection internationale > violation du droit à l'unité familiale pour les bénéficiaires de la protection internationale.
- **Art 24, §1** : réduction de la validité du titre de séjour pour les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, de trois ans à un an.
- **Art 45** : restriction de la liberté de mouvement par voie réglementaire.
- **Art 46** : détention généralisée et prolongée (jusqu'à 18 mois) possible à l'encontre des demandeurs d'asile.
- **Art 53** : restriction dans l'accès au marché du travail : contrairement à la situation actuelle, une autorisation de travail ne pourra être délivrée que six mois après l'enregistrement de la demande d'asile.
- **Art 61** : victimes de torture et de violence : concernant le certificat médical, la loi implique que le certificat soit élaboré par un médecin des services publics alors même qu'il n'existe pas de professionnels de santé formés pour répondre aux standards internationaux en matière de torture et de violence (protocole d'Istanbul) dans le système de santé grec.
- **Art 67** : pour les personnes dans le besoin de garanties de procédure spéciales > changement radical en ce qui concerne les personnes « vulnérables » > jusqu'à présent, les personnes reconnues vulnérables n'étaient pas maintenues dans la procédure accélérée mais placées en procédure normale, ce ne sera plus le cas. + Suppression de la liste des personnes vulnérables : les personnes victimes de naufrage et les personnes souffrant de stress post-traumatique.
- **Art 90** : procédure accélérée à la frontière : n'en sont plus exclues les personnes vulnérables et en procédure de réunification familiale selon Dublin.
- **Art 97** : obligation pour les demandeur·se·s de se présenter en personne devant le Comité Indépendant d'Appel le jour de l'examen de leur appel (même si elles n'ont pas été appelées pour une audience...)
- **Art 77** : abolition de la mesure garantissant un temps de préparation avant l'entretien de demande d'asile.
- **Art 68 et 104** : restriction du droit de rester dans le pays durant l'examen de la demande d'asile et abolition pour une catégorie élargie de demandeur·se·s de l'effet suspensif automatique en cas d'appel.

³³GCR, *GCR's comments on the draft bill « On International Protection », 23.10.19*

³⁴Idem

- **Art 114** : obligation pour la personne se voyant octroyer la protection internationale de quitter immédiatement le centre d'accueil et d'hébergement.
- **Art 116 et 39** : création de centres fermés pour les demandeurs d'asile.

De plus, prévue par la réforme, le gouvernement grec a adopté le 4 janvier 2020 une liste des pays d'origine sûre. Ainsi, douze pays ont été définis comme « d'origine sûre » : l'Albanie, l'Algérie, l'Arménie, la Gambie, la Géorgie, l'Inde, le Maroc, le Sénégal, le Togo, la Tunisie et l'Ukraine. L'article 83(9) de la nouvelle loi prévoit que les demandeurs et demandeuses d'asile originaires de ces pays d'origine sûre soient automatiquement placés en procédure accélérée³⁵.

Entrée en vigueur début janvier 2020, cette réforme risque d'aggraver des violations de droit des personnes migrantes déjà largement observées et critiquées sur le territoire grec et plus particulièrement au sein des hotspots. En réponses aux protestations des citoyens grecs des îles de la mer Égée qui ont manifesté contre le maintien des camps sur leurs îles, le Ministre de l'immigration Notis Mitarakis a annoncé jeudi 23 janvier 2020 que les « hotspots » seraient convertis d'ici l'été en centres de rétention³⁶. Alors que le pays pourrait se concentrer sur des chantiers nationaux plus importants, aussi bien au niveau économique que social, le gouvernement décide de renforcer l'absurdité de la situation qui sévit à ses frontières en déployant des moyens colossaux pour l'enfermement et l'éloignement des exilé·e·s. Par ces décisions, il fait le jeu de l'Union européenne qui mène depuis plusieurs années déjà une guerre ouverte contre les migrant·e·s.

³⁵ECRE weekly bulletin (10 January 2020) <https://mailchi.mp/ecre/ecre-weekly-bulletin-10012020?e=a61a1446b4>

³⁶https://www.lavenir.net/cnt/dmf20200123_01435219/la-grece-veut-transformer-les-hotspots-d-aide-aux-migrants-en-centres-de-retention-d-ici-l-ete