

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Documents d'information**  
**SG/Inf(2016)18**

29 avril 2016

---

**Rapport de la visite d'information**  
**de l'Ambassadeur Tomáš Boček,**  
**Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les**  
**réfugiés, en Grèce et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**  
**7-11 mars 2016**

---

## - SOMMAIRE -

		<b>Page</b>
<b>I.</b>	<b>LA MISSION</b>	5
<b>II.</b>	<b>GRÈCE</b>	5
<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	5
a)	<i>Réunions</i>	5
b)	<i>Visites sur place</i>	6
c)	<i>Coopération avec les autorités – HCR</i>	6
d)	<i>Besoin de solidarité</i>	7
<b>2.</b>	<b>Hébergement/logement des réfugiés et migrants : capacité d'accueil, conditions de vie et besoins autres</b>	7
a)	<i>Nombre de personnes ayant besoin d'être hébergées</i>	7
b)	<i>Capacité d'accueil</i>	7
c)	<i>Effectifs– Coopération avec les ONG</i>	8
d)	<i>Centres d'accueil de première ligne</i>	8
e)	<i>Installations d'accueil de seconde ligne</i>	9
f)	<i>Capacité d'accueil de troisième ligne</i>	10
g)	<i>Centres de détention pour les migrants qui n'ont pas droit à une protection internationale</i>	10
h)	<i>Le site d'Idomeni</i>	10
i)	<i>Interprétariat et services psychosociaux</i>	11
<b>3.</b>	<b>Législation pertinente et certains aspects de son application (détention, procédure d'asile et expulsion)</b>	11
a)	<i>Examen du cadre législatif</i>	11
b)	<i>Détention de facto ?</i>	11
c)	<i>Procédure de détermination du droit d'asile - expulsion</i>	12
<b>4.</b>	<b>Le traitement des enfants réfugiés ou migrants</b>	13
a)	<i>Nombre</i>	13
b)	<i>Détermination de l'âge</i>	13
c)	<i>Qui doit être qualifié de « non accompagné »?</i>	13
d)	<i>« Refuges »</i>	13
e)	<i>Privation de liberté</i>	14
f)	<i>Tutelle</i>	14
g)	<i>Education</i>	15
h)	<i>Accès à l'information</i>	15
i)	<i>Activités criminelles</i>	15
<b>5.</b>	<b>Des politiques d'intégration avec un volet clair de lutte contre la discrimination</b>	16

a)	<i>Différences par rapport aux flux migratoires précédents</i>	16
b)	<i>Attitude des populations locales</i>	16
c)	<i>Politiques d'intégration</i>	17
<b>6.</b>	<b>Sécurité en mer</b>	17
<b>III.</b>	<b>« L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »</b>	18
<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	18
<b>2.</b>	<b>Hébergement des réfugiés et des migrants</b>	18
<b>3.</b>	<b>Implications du point de vue des droits de l'homme de la surveillance policière des frontières avec la Grèce</b>	19
<b>4.</b>	<b>Le groupe qui campe près du camp de Tabanovce, à la frontière serbe</b>	19
<b>IV.</b>	<b>Conclusions</b>	20
	<b>Annexes</b>	22

## I. LA MISSION

Du 7 au 11 mars 2016, j'ai effectué une visite d'information en Grèce et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>1</sup> afin de me faire une idée claire de la façon dont le Conseil de l'Europe peut aider ces deux Etats membres à faire face aux flux migratoires actuels, tout en respectant leurs engagements au titre des instruments des droits de l'homme de l'Organisation.

Cette mission, la première de ce type depuis ma nomination par le Secrétaire Général<sup>2</sup>, a coïncidé avec des développements importants intervenus dans la région : la fermeture effective de la « route des Balkans »<sup>3</sup> et les discussions entre l'Union européenne (UE) et la Turquie à propos de la crise des migrations<sup>4</sup>. Elle s'est déroulée la semaine qui a précédé le Conseil européen des 17 et 18 mars et la réunion de suivi avec le Premier ministre turc. Les réponses fournies par mes interlocuteurs à beaucoup des questions soulevées reflétaient par conséquent leurs attentes quant aux résultats de ces deux événements. Cette réaction était somme toute bien naturelle, l'accord UE-Turquie<sup>5</sup> risquant d'avoir de profondes répercussions sur plusieurs questions essentielles qui constituaient l'objet de ma mission. Bien que cet accord ait été conclu le 18 mars, soit après la fin de ma mission, certains de ses aspects seront inévitablement abordés dans le présent rapport.

## II. GRÈCE

### 1. Introduction

#### a) Réunions

Au cours de ma mission en Grèce<sup>6</sup>, j'ai eu le privilège de m'entretenir avec : le Ministre des Affaires maritimes et de la Politique insulaire, M. Thodoris Dritsas, principal responsable de la garde côtière et du port du Pirée ; le Vice-Ministre de la Défense, M. Dimitris Vitsas, en charge de la coordination des

---

<sup>1</sup> Au cours de cette mission, j'ai bénéficié du soutien de : mon conseiller juridique, M. Stephanos Stavros ; Mme Livia Stoica-Becht, de l'Unité de coordination des politiques des droits des enfants du Conseil de l'Europe ; Mme Päivi Suhonen, l'une des responsables de communication du Conseil de l'Europe ; et un autre agent du Conseil de l'Europe, M. Sebastian Rietz. J'ai également été assisté par deux interprètes : M. Alexander Zaphiriou en Grèce et Mme Jasna Soptrajanova en « ex-République yougoslave de Macédoine ».

<sup>2</sup> Le mandat du Représentant spécial figure à l'annexe I.

<sup>3</sup> Cette expression désigne l'itinéraire suivi par de nombreux réfugiés et migrants qui tentent de se rendre en Europe de l'Ouest ou du Nord à partir de la Turquie, via les Balkans.

<sup>4</sup> Cette expression fait référence à un flux migratoire sans précédent, qui a démarré en 2015 et poussé un nombre croissant de personnes à traverser la Méditerranée et/ou l'Europe du Sud-Est pour chercher asile dans divers pays européens. Il s'agit d'une crise en raison des nombreuses victimes, des épreuves endurées par ces personnes et des difficultés rencontrées par les autorités des pays destinataires pour les héberger.

<sup>5</sup> Il ne s'agit pas d'un accord au sens strict du terme, mais plutôt d'une déclaration commune publiée le 18 mars 2016.

<sup>6</sup> Le programme figure en annexe II.

efforts déployés par l'Etat grec pour faire face aux récents flux migratoires ; le Vice-Ministre des Affaires étrangères, M. Dimitris Mardas ; le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur<sup>7</sup> chargé de la population et de la cohésion sociale<sup>8</sup>, M. Vasilis Papadopoulos, qui – au moment de la visite – coordonnait les travaux sur un projet de loi visant à remanier la législation grecque relative à l'asile et l'intégration des migrants<sup>9</sup> ; le Secrétaire général pour la transparence et les droits de l'homme du ministère de la Justice, M. Konstantinos Papaioannou<sup>10</sup> ; le maire d'Athènes, M. Yiorgos Kaminis ; le maire de Chios, M. Emmanouil Vournous ; le médiateur adjoint pour les droits de l'enfant, M. George Moschos ; des représentants du Conseil de direction du Centre national pour la solidarité sociale (EKKA – responsable, *inter alia*, de l'hébergement des enfants non accompagnés), y compris son président, M. Periklis Tziaras ; et des représentants de la Commission nationale pour les droits de l'homme.

J'ai par ailleurs tenu des échanges de vues avec : le représentant en exercice du HCR, M. Philippe Leclerc, et ses collègues, ainsi que des représentants de l'UNICEF et du CICR. Enfin, des rencontres ont également eu lieu avec les ONG suivantes : Apostoli, Arsis, le Programme œcuménique pour les réfugiés, la Ligue hellénique des droits de l'homme, Lathra, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, METAdrasi (METAAction), le Conseil norvégien pour les réfugiés, Nostos, Praxis, la Bourse du Samaritain, Save the Children, Solidarity Now et Waha.

#### *b) Visites sur place*

J'ai également visité : le centre d'enregistrement (« hotspot ») récemment ouvert et le centre d'accueil attendant (appelé familièrement Vial<sup>11</sup>) sur l'île égéenne de Chios, au large de la côte turque ; des camps à Chios (Souda), Athènes (Eleonas), Elliniko (où se trouvait l'ancien aéroport d'Athènes), Diavata (près de Thessalonique) et Nea Kavala, Kilkis (proche de la frontière avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») ; ainsi qu'un centre pour enfants non accompagnés à Petralona, Athènes. Je me suis par ailleurs rendu sur le site d'Idomeni (à la frontière avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). J'ai principalement suivi la route empruntée par la plupart des réfugiés et migrants en Grèce : depuis les îles jusqu'au port du Pirée et plus généralement la région de l'Attique<sup>12</sup>, puis Thessalonique et enfin la frontière de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

#### *c) Coopération avec les autorités – HCR*

Je tiens à remercier les autorités grecques pour leur coopération exemplaire dans la préparation de cette mission, qui a été assurée dans un délai extrêmement court. J'ai grandement apprécié leur volonté de discuter de tous les sujets importants et de faciliter mon accès en toute sécurité dans de nombreux

<sup>7</sup> Le ministère de l'Intérieur compte deux ministres délégués, notamment M. Yiannis Mouzalas, ministre délégué à la politique migratoire, avec lequel je me suis entretenu à Genève le 30 mars en marge de la Conférence du HCR sur les voies d'admission des réfugiés syriens. Le Secrétaire général de la population et de la cohésion sociale collabore avec le ministre délégué à la politique migratoire.

<sup>8</sup> Selon le projet de loi évoqué dans la prochaine note de bas de page, l'entité administrative dirigée par M. Papadopoulos deviendrait le Secrétariat général de la politique migratoire.

<sup>9</sup> Ce projet de loi est censé instaurer certaines des conditions nécessaires pour l'application de l'accord UE-Turquie. Le projet de loi a été soumis au parlement le 30 mars et promulgué le 1<sup>er</sup> avril.

<sup>10</sup> M. Papaioannou a eu l'amabilité de m'accompagner lors de ma visite dans le nord de la Grèce.

<sup>11</sup> Situé à Chalkios.

<sup>12</sup> Où se trouve la région métropolitaine d'Athènes.

lieux sensibles, dont certains rarement visités auparavant. Je tiens également à remercier l'antenne du HCR en Grèce pour sa contribution et son aide sur l'île Chios et pour avoir facilité ma rencontre avec les principales ONG à Athènes.

*d) Besoin de solidarité*

Comme j'ai eu l'occasion de le déclarer durant mon séjour en Grèce, d'importants efforts sont déployés pour faire face aux récents flux migratoires. Il convient d'encourager les autorités grecques dans leurs initiatives pour relever ces défis sans précédent et de les féliciter, tout comme les bénévoles<sup>13</sup> et le peuple grec, de continuer d'offrir la *philoxenia*<sup>14</sup> malgré un environnement économique totalement défavorable. A l'évidence, la Grèce ne peut à elle seule supporter la charge de cette crise migratoire. Davantage de solidarité s'impose.

**2. Hébergement/logement des réfugiés et migrants : capacité d'accueil, conditions de vie et besoins autres**

*a) Nombre de personnes ayant besoin d'être hébergées*

Les besoins en matière d'hébergement/logement des réfugiés et migrants ont été l'un des points les plus souvent abordés lors de ma mission en Grèce. A ce jour, après la conclusion de l'accord entre l'UE et la Turquie, et compte tenu des plus de 50 000 réfugiés et migrants arrivés récemment, ce sujet semble constituer l'un des défis majeurs en raison du nombre même de personnes concernées mais aussi de l'extrême vulnérabilité de certaines d'entre elles. Les deux tiers des nouveaux arrivants sont des femmes et des enfants. Certaines femmes ont fait le voyage seules avec leurs enfants, d'autres sont accompagnées de plusieurs enfants et d'autres encore sont enceintes. Des personnes lourdement handicapées figurent également parmi les nouveaux arrivants.

*b) Capacité d'accueil*

Il est apparu clairement au cours de ma mission que des efforts considérables étaient déployés en vue de créer la capacité d'accueil nécessaire<sup>15</sup>. Les actions entreprises étaient coordonnées par le ministre délégué à la Défense, les forces armées jouant un rôle clé dans ce processus. J'ai par ailleurs fait le constat que l'objectif de fournir à tous un hébergement adéquat ne sera manifestement pas facile à atteindre<sup>16</sup>. La relocalisation depuis la Grèce vers d'autres pays de l'UE est lente<sup>17</sup> et des réfugiés et migrants continuent d'arriver, quoiqu'en nombre plus restreint<sup>18</sup>. Certains des centres d'hébergement

---

<sup>13</sup> Beaucoup ne sont pas des ressortissants grecs.

<sup>14</sup> Le mot grec pour « hospitalité », qui constitue (selon de nombreux témoignages) une valeur essentielle en Grèce.

<sup>15</sup> Selon certains de mes interlocuteurs, la question a été négligée pendant de longues années, à l'époque où les flux de migrants étaient encore gérables.

<sup>16</sup> Il m'avait été annoncé au cours de ma visite, que 50 000 places seraient disponibles d'ici la fin du mois de mars. En date du 24 mars, il était évident que cet objectif ne saurait être atteint.

<sup>17</sup> Le mécanisme de relocalisation d'urgence de l'UE prévoit le transfert de 160 000 personnes, dont 66 400 au départ de la Grèce et 39 600 de l'Italie. Le processus est cependant assez lent. Ainsi, au 21 mars, seules 7 015 places avaient été créées et 953 personnes avaient fait l'objet d'une relocalisation, parmi lesquelles 569 au départ de la Grèce.

<sup>18</sup> Selon le HCR, les arrivées se sont récemment accrues en date du 29 mars avec 766 personnes, alors qu'environ 300 arrivées quotidiennes en moyenne avaient été observées les jours précédents.

dans lesquels je me suis rendu étaient déjà surpeuplés, tandis que d'autres étaient proches de la saturation<sup>19</sup>. Beaucoup de mes interlocuteurs m'ont dit craindre les conséquences d'un afflux massif constant. Or la situation semble leur donner raison. Après la conclusion de l'accord entre l'UE et la Turquie, les centres d'accueil proches des « hotspots » situés sur certaines des îles sont maintenant surpeuplés<sup>20</sup> ; le 31 mars, de violents affrontements ont éclaté entre les résidents hébergés au camp de Vial sur l'île de Chios ; les réfugiés et les migrants ont ensuite saccagé le centre d'accueil et commencé à s'installer sur le port de la ville de Chios.

#### *c) Effectifs– Coopération avec les ONG*

Les différents sites que j'ai visités étaient gérés/ fonctionnaient grâce aux multiples efforts déployés par divers acteurs étatiques<sup>21</sup> (dont les autorités locales et les forces armées<sup>22</sup>), les organisations intergouvernementales (en particulier le HCR) et les ONG. Cette situation est inévitable dans la mesure où le ministère de l'Intérieur a besoin d'un renforcement considérable de ses effectifs pour pouvoir faire face au défi. Dans de telles circonstances, il est essentiel de mettre en place un cadre solide de coopération avec les ONG, dans des conditions mutuellement acceptables (même s'il est bien entendu impossible de demander aux ONG d'endosser le rôle de l'Etat)<sup>23</sup>.

#### *d) Centres d'accueil de première ligne*

Tous les réfugiés et migrants sont censés être enregistrés dans les centres d'accueil de première ligne, notamment les « hotspots ». Lorsque je me suis rendu dans l'un d'entre eux, sur l'île de Chios, le centre d'accueil adjacent était pratiquement vide<sup>24</sup>. Les conditions de vie étaient convenables, malgré la promiscuité dans les dortoirs qui hébergeaient jusqu'à huit personnes dans quatre lits doubles superposés. Comme indiqué précédemment, peu de temps après ma mission, le centre d'accueil proche du « hotspot » de Vial voyait sa capacité d'accueil dépassée et les autorités y ont très rapidement perdu le contrôle de la situation. Selon certains de mes interlocuteurs, diverses raisons laissent présager d'une telle évolution : depuis la conclusion de l'accord entre l'UE et la Turquie, les demandeurs d'asile arrivant dans les îles grecques sont censés déposer leur demande dans les centres d'enregistrement ; l'obligation qui leur est faite de rester sur place durant l'examen de leur demande conduira rapidement les centres d'accueil à la limite de leur capacité.

<sup>19</sup> Au moment de la visite, le camp d'Eleonas hébergeait 712 personnes, pour une capacité d'accueil de 720 places ; celui de Souda sur l'île de Chios tournait pratiquement au maximum de sa capacité (900 personnes) ; dans la partie du camp d'Elliniko où je me suis rendu, 1 500 personnes étaient hébergées dans des conditions de surpeuplement ; le camp de Diavata accueillait 1 980 personnes (pour une capacité totale de 2 200) ; et celui de Nea Kavala comptait 3 300 personnes pour une capacité d'accueil officielle de 4 200 places.

<sup>20</sup> Le 1<sup>er</sup> avril, le HCR faisait savoir que le centre d'accueil proche du « hotspot » de Moria à Lesbos, accueillait 2 300 personnes, pour une capacité initiale d'accueil déclarée de 2 000 personnes ; et que l'on compte actuellement jusqu'à 1 700 personnes séjournant au centre d'accueil situé à proximité du « hotspot » de Vial sur l'île de Chios, dont la capacité initiale d'accueil est de 1 100 personnes.

<sup>21</sup> Le site d'Idomeni est un cas à part, compte tenu de la réticence des autorités à s'impliquer.

<sup>22</sup> Ce sont très souvent elles qui fournissent la nourriture.

<sup>23</sup> Certaines ONG sont peu disposées à intervenir dans des lieux de privation de liberté voire même dans des camps gérés par les forces armées.

<sup>24</sup> Voir également la note de bas de page 33.

*e) Installations d'accueil de seconde ligne*

Mes impressions concernant les structures d'accueil de seconde ligne visitées sont très mitigées.

Le camp d'Elliniko (situé dans la région métropolitaine d'Athènes<sup>25</sup>) a été conçu initialement en tant que centre de transit, dans lequel les personnes ne séjourneraient pas plus de trois jours. Il a été installé dans l'urgence, pour répondre à la crise, dans ce qui avait été l'aéroport d'Athènes (dont certains locaux ont ensuite été utilisés lors de la construction de stades en vue des Jeux olympiques). Je me suis rendu dans la partie du camp située dans l'enceinte/à côté du stade de hockey. Mille cinq cent personnes étaient hébergées dans des conditions de surpeuplement, dans un bâtiment et sous des tentes. La plupart d'entre elles étaient afghanes et beaucoup étaient là depuis plus de deux semaines déjà. Seuls leurs besoins élémentaires étaient couverts : nourriture, produits d'hygiène, couvertures et sacs de couchage. Lors de ma visite, relativement tôt dans la matinée, j'ai vu plusieurs personnes dormant à même le sol dans des couvertures. Les conséquences du surpeuplement, en termes d'hygiène, étaient manifestes<sup>26</sup>. Le personnel présent était très peu nombreux. Alors qu'il m'avait été dit que certaines ONG œuvraient activement sur le camp d'Elliniko, au moment de la visite, seuls trois bénévoles indépendants aidaient les habitants du camp à procéder à la distribution de nourriture et quatre représentants de Save the Children et des autorités britanniques (intervenant dans le cadre d'un programme de développement international) s'employaient à fournir des informations. Les résidents se plaignaient principalement du manque d'information. Il semblerait que ce camp ne soit manifestement pas adapté aux séjours de longue durée, compte tenu notamment du nombre de personnes actuellement présentes. Tant qu'il existe, il convient de trouver les moyens d'améliorer les conditions de vie de celles qui y sont hébergées.

Une meilleure coopération avec les ONG pourrait être l'un des éléments de réponse. Il est par ailleurs indispensable de mieux informer la population de ces camps de sa situation juridique et de ses perspectives d'avenir. Ces informations devraient en principe être fournies par les autorités. Cependant, les ONG peuvent aussi y jouer un rôle ; leurs conseils dispensés en toute indépendance seraient particulièrement appréciés.

Par ailleurs, des mesures devraient être prises pour organiser des activités éducatives à l'intention des enfants. Selon certains de mes interlocuteurs, les enfants qui sont privés de ce type d'activités pendant de longues périodes éprouvent de grandes difficultés à s'adapter à un rythme scolaire normal ou à vivre sous un « toit » lorsqu'ils s'établissent enfin.

En plus d'Elliniko, j'ai visité un camp de transit temporaire construit par les forces armées, à Nea Kavala, Kilkis, près de la frontière avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Comme le camp d'Elliniko, il ne devait constituer qu'une solution d'hébergement provisoire. J'ai compris que les forces armées étaient en train de construire plusieurs autres camps du même type<sup>27</sup>. Comme déjà évoqué, les capacités d'hébergement doivent être accrues de toute urgence. Cependant, au moment de ma visite,

---

<sup>25</sup> Elliniko ne fait pas partie de la municipalité d'Athènes.

<sup>26</sup> Il m'a pourtant été rapporté que les lieux avaient été nettoyés la veille de ma visite.

<sup>27</sup> *Inter alia*, pour persuader ceux qui campent à Idomeni de quitter le site ; voir ci-dessous.

les conditions de vie à Nea Kavala ne répondaient pas aux normes et devaient être grandement améliorées. Les autorités grecques ont besoin d'aide pour faire en sorte que ces gens ne dorment plus sous des tentes dans la boue et qu'ils n'aient plus à brûler des déchets plastiques pour se réchauffer. Une fois encore, tant que ces camps de transit temporaire érigés par l'armée existeront, il faudra trouver des moyens d'améliorer les conditions de vie de ceux qui y sont hébergés. D'autres problèmes sont également à régler à cet égard, notamment la coopération avec les ONG, l'information des migrants sur leur situation juridique et leurs perspectives d'avenir et les activités éducatives pour les enfants.

Enfin, je me suis rendu au camp d'Eleonas, à Athènes même, et à celui de Diavata, aux abords de Thessalonique. A l'évidence, des camps de ce type sont/peuvent devenir des installations d'accueil de seconde ligne en bonne et due forme. Les autorités envisagent d'en augmenter la capacité<sup>28</sup> et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) financera l'extension du camp d'Eleonas. Si les perspectives d'avenir pour ces camps semblent encourageantes, les autorités ne doivent pas perdre de vue le fait que chaque extension d'un camp génère de nouveaux problèmes qu'il convient de régler. Il apparaît aussi clairement que des installations d'accueil de seconde ligne devraient être réparties sur l'ensemble du territoire.

*f) Capacité d'accueil de troisième ligne*

La capacité d'accueil de troisième ligne consisterait en refuges communautaires dédiés, tels que le centre pour enfants non accompagnés que j'ai visité à Athènes<sup>29</sup> et des hôtels ou chambres d'hôtel et appartements convertis. J'ai été informé des projets du HCR de développer de telles capacités d'hébergement et des progrès enregistrés à cet égard.

*g) Centres de détention pour les migrants qui n'ont pas droit à une protection internationale*

Il va sans dire qu'en plus des sites d'hébergement susmentionnés, il existe des centres de détention pour les migrants qui ne peuvent prétendre à une protection internationale et devront quitter le pays. Ces établissements diffèrent des centres susmentionnés et ne sont pas à prendre en considération dans le décompte des capacités d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

*h) Le site d'Idomeni*

J'ai profité de mon séjour en Grèce pour me rendre sur le site<sup>30</sup> bien connu d'Idomeni, à la frontière avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Depuis la fin de la mission, les autorités grecques ont à plusieurs reprises exprimé leur souhait de fermer au plus vite ce camp de fortune. Malgré les efforts déployés par le HCR et plusieurs ONG, en particulier Médecins Sans Frontières, pour atténuer les

<sup>28</sup> Il est prévu de créer 500 places supplémentaires à Eleonas et éventuellement 100 places supplémentaires à Diavata.

<sup>29</sup> Certaines questions relatives au fonctionnement des centres pour enfants non accompagnés sont discutées au point 4.

<sup>30</sup> En raison des contraintes de temps, je n'ai pas demandé à me rendre dans le port du Pirée, où se regroupe un nombre sans cesse croissant de réfugiés et de migrants. De toute évidence, malgré l'implication de nombreuses ONG et d'autres acteurs de la société civile, la situation y est grave. Il semble que les autorités grecques prévoient d'évacuer ces personnes du port du Pirée.

souffrances de ceux qui y vivent, la situation est telle<sup>31</sup> qu'il est difficile de ne pas partager l'avis des autorités.

*i) Interprétariat et services psychosociaux*

Sur tous les sites d'hébergement où je me suis rendu, mes interlocuteurs ont évoqué la question du manque d'interprètes. Les migrants ayant un besoin criant d'informations et étant très rapidement soumis à diverses procédures juridiques en Grèce, ce problème est à examiner de toute urgence.

De même, les services psychosociaux font défaut dans la plupart des camps.

**3. Législation pertinente et certains aspects de son application (détention, procédure d'asile et expulsion)**

*a) Examen du cadre législatif*

Au moment de ma mission, les règles régissant l'asile et la migration étaient, en principe, énoncées dans trois lois du parlement : la loi n° 3907/2011 relative à l'établissement d'un service d'asile et un service de premier accueil et transposant la Directive 2008/115/CE ; la loi n° 4251/2014 relative au Code de l'immigration et de l'intégration sociale ; et la loi n° 4332/2015 amendant (i) le Code de la citoyenneté et (ii) la loi n° 4251/2014. Un projet de loi était également en préparation, les autorités ayant l'intention de procéder à un réexamen complet du cadre législatif pertinent. Le projet de loi en question a été présenté au parlement le 30 mars et promulgué le 1<sup>er</sup> avril. Il m'a été indiqué à plusieurs occasions que ce projet de loi avait été élaboré dans le but de garantir le respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

*b) Détention de facto ?*

L'un des points que la nouvelle loi devrait clarifier est de savoir si les réfugiés et migrants placés dans les centres d'accueil proches des « hotspots » font l'objet d'une « simple » restriction de leur liberté de circulation ou d'une véritable privation de liberté. L'une des conclusions de ma visite à Chios est qu'ils sont soumis *de facto* à une privation de liberté<sup>32</sup>. Pour l'heure, il semble que le seul recours dont disposent ces personnes pour s'opposer à leur placement dans un centre d'accueil est de former opposition auprès du chef de la police locale, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité de ce recours aux fins de la Convention européenne des droits de l'homme. J'ai également été informé de la possibilité qu'ont les intéressés de faire appel devant un tribunal administratif de la décision du chef de la police. Cependant, la situation géographique de ces tribunaux pose problème. A titre d'exemple, l'île de Chios ne dispose pas d'un tribunal administratif. Le tribunal compétent se trouve sur Lesbos, une autre île. De plus, les possibilités d'obtenir une assistance juridique semblent limitées. Tous ces facteurs,

<sup>31</sup> Voir la déclaration publiée à l'issue de la visite en annexe III.

<sup>32</sup> Dans le centre d'accueil proche du « hotspot » de Chios, j'ai rencontré plusieurs personnes censées être renvoyées dans leur pays d'origine. Selon les autorités, leur placement dans ce centre était lié au manque d'espace dans les locaux surpeuplés de la police locale. Le dispositif juridique utilisé pour leur maintien dans le centre d'accueil retardait leur enregistrement officiel. Il semblerait que ces personnes étaient supposées ne pas avoir droit à une protection internationale en raison de leur nationalité. Cette hypothèse semble s'appliquer aux Marocains, Algériens, Tunisiens, Bangladeshis et Pakistanais. Dans la pratique, cela se traduit par leur privation quasi-automatique de liberté.

pris conjointement ou même – dans certains cas - individuellement, pourraient soulever des questions au titre de l’Article 5 § 4 de la Convention (droit à un recours en *habeas corpus*).

Selon certaines informations qui m’ont été communiquées, la nouvelle loi prévoit un renforcement de la protection judiciaire des personnes hébergées dans les centres d’accueil à côté des « hotspots ». Si cette évolution est encourageante, et le Conseil de l’Europe pourrait tout de même demander à ses experts d’examiner la nouvelle législation pour s’assurer de sa pleine conformité avec la Convention européenne des droits de l’homme. Cette démarche est d’une importance particulière, car l’accord UE-Turquie se traduira probablement par un recours automatique à la détention durant un certain temps, à l’égard de tous les nouveaux arrivants, y compris les personnes vulnérables et les enfants.

*c) Procédure de détermination du droit d’asile - expulsion*

Il est par ailleurs essentiel que les autorités mettent en place les capacités requises pour l’application de la nouvelle législation.

En effet, on s’attend à ce que l’accord UE-Turquie se traduise dans la pratique par un nombre substantiel de demandes d’asile<sup>33</sup> déposées par les nouveaux arrivants aux « hotspots ». Ces demandes devront être examinées, conformément à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, ainsi qu’à la Convention européenne des droits de l’homme, par les autorités administratives puis, éventuellement, par les tribunaux administratifs<sup>34</sup>. L’accord risque également de générer des recours contre les décisions d’expulsion du territoire grec de la part de demandeurs d’asile déboutés ou de personnes qui n’ont même pas demandé l’asile. Il n’est pas exclu que ces recours soulèvent des problèmes au titre des articles 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et 5 (privation de liberté) de la Convention européenne des droits de l’homme. Enfin, un suivi indépendant des procédures d’expulsion devrait être mené, par exemple par le Médiateur grec.

---

<sup>33</sup> Cette formulation couvre ici toutes les formes de protection.

<sup>34</sup> Certains de ces recours – par exemple ceux engagés contre les décisions de rejet des demandes d’asile au motif que le requérant a traversé un pays tiers sûr - pourraient automatiquement suspendre l’expulsion du territoire grec des personnes concernées.

#### 4. Le traitement des enfants réfugiés ou migrants

##### a) Nombre

Un des problèmes que j'ai soulevé lors de plusieurs de mes rencontres en Grèce est celui du traitement des enfants réfugiés ou migrants en général, et plus spécifiquement celui des mineurs non accompagnés (MNA).

Il semble exister une confusion autour du nombre de MNA qui ont transité par la Grèce pendant la récente crise migratoire. Une note d'information de l'OIM et de l'UNICEF, publiée le 30 novembre 2015 sous le titre « Migration d'enfants vers l'Europe », laisse entendre que les statistiques communiquées par la Grèce, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et certains pays de destination ne concordent pas.<sup>35</sup> Manifestement, beaucoup de MNA ont tenté de se faire passer pour des adultes pendant leur passage en Grèce, ce qui pourrait s'expliquer par une appréhension face à la durée des procédures internationales de regroupement familial.

##### b) Détermination de l'âge

Même si les procédures de détermination de l'âge ne semblent pas poser problème en soi, la mise en œuvre présente quelques difficultés. C'est pourquoi des MNA ont été identifiés comme des adultes et placés en détention. De plus, il ne semble pas exister de recours effectifs contre les conclusions d'une détermination. La modernisation du cadre législatif pourrait offrir une chance de répondre à ces problèmes.

##### c) Qui doit être qualifié de « non accompagné »?

Plusieurs interlocuteurs ont également émis des réserves sur les conceptions actuelles dans la pratique administrative et judiciaire de la Grèce à propos des personnes qu'il convient de qualifier de MNA. Il semblerait que ceux qui voyagent avec les membres de leur famille élargie sont considérés comme non accompagnés. L'on m'a également signalé des cas de conjoints séparés. Bien évidemment, comme nous l'avons vu, il existe aussi plusieurs allégations de cas « non identifiés » de MNA, et il existe un risque non négligeable pour qu'ils impliquent certains des enfants concernés.

##### d) « Refuges »

En droit grec, c'est le procureur local qui décide des suites à donner en cas d'identification d'un enfant non accompagné. Le procureur place généralement l'enfant dans un centre, comme le « refuge » géré par l'ONG Arsis que j'ai visité à Petralona, Athènes. Les conditions à l'intérieur du « refuge » Arsis paraissent très bonnes. Par contre, celui-ci et, d'après les rapports qui m'ont été communiqués,

---

<sup>35</sup> Tandis que la Grèce a enregistré 2 300 MNA en 2015, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » affirme que 15 000 MNA ont franchi sa frontière avec la Grèce de la mi-juin à la fin du mois de novembre 2015. Pour sa part, la Suède a enregistré 23 300 demandes d'asile de MNA de janvier à octobre 2015.

tous les autres « refuges » de ce genre arrivent à saturation.<sup>36</sup> Les moyens de EKKA (le Centre national pour la solidarité sociale, qui assume la responsabilité finale pour l'hébergement des MNA, semblent également soumis à rude épreuve.<sup>37</sup> Cette question doit donc également être réglée.

#### *e) Privation de liberté*

Une autre question urgente est celle des enfants privés de liberté.

Pendant ma mission en Grèce, j'ai entendu parler des efforts consentis pour réduire au minimum le temps que les enfants passent dans les centres d'accueil proches des « hotspots ». La situation semble avoir évolué suite à l'accord intervenu entre l'UE et la Turquie. D'une manière générale, mes interlocuteurs ont estimé que cet accord contraindra en fait les enfants à passer plus de temps en privation de liberté à proximité des « hotspots », en attendant que leurs demandes d'asile soient traitées et que les éventuels recours soient examinés. L'absence de toute alternative à la détention semble être un des problèmes structurels du système grec.

Pour pallier ce problème, les autorités grecques peuvent s'appuyer sur l'expertise développée par le Conseil de l'Europe. Les travaux du Comité d'experts sur la détention administrative des migrants (CJ-DAM), créé à l'initiative du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), peuvent être très utiles dans ce domaine. Le CJ-DAM est chargé de s'intéresser aux droits de l'homme des personnes retenues non seulement dans des centres fermés, mais aussi dans d'autres lieux de privation de liberté. Les personnes vulnérables, y compris des enfants, méritent une attention particulière.

Un autre problème concerne la privation de liberté de MNA pendant leur transfert vers les « refuges ». Comme nous l'avons vu, un enfant identifié comme étant un MNA est placé dans un « refuge ». Il semble toutefois qu'avant qu'il n'arrive sans encombre dans son « refuge », il s'écoule un certain temps pendant lequel les autorités estiment qu'elles n'ont pas d'autre option que de le placer en détention dite « de protection », faute d'installations de transit appropriées. Beaucoup ont critiqué cette pratique. Une fois de plus il semblerait que certaines ONG, dont METAaction,<sup>38</sup> s'efforcent de remédier à cette lacune en proposant des hébergements de transit ouverts.

#### *f) Tutelle*

Plusieurs de mes interlocuteurs ont reconnu la nécessité d'une réforme radicale de l'actuel système de tutelle, qui s'applique également aux mineurs non accompagnés. La loi grecque prévoit que les autorités compétentes doivent veiller à ce qu'un enfant ait un représentant légal, indépendamment du fait qu'il demande une protection internationale. Le procureur des enfants, ou le procureur du tribunal local de première instance, fait office de tuteur provisoire. Il est chargé de désigner un tuteur permanent. Dans la pratique, les procureurs n'ont pas les moyens de gérer le grand nombre de MNA dont on leur

<sup>36</sup> 432 lits sont actuellement disponibles. Pendant nos discussions, des fonctionnaires de l'EKKA ont évoqué une liste d'attente de 120 mineurs, qui devait passer à 140 avant la fin de la journée.

<sup>37</sup> Il m'a été signalé que ces questions sont traitées par deux agents à plein temps et par un agent à temps partiel.

<sup>38</sup> METAAction, via sa fondatrice Mme Laura Papa, a obtenu le Prix Nord-Sud 2015 du Conseil de l'Europe.

confie la charge, et ils ne peuvent pas se tourner vers une autre institution de l'État pour obtenir de l'aide.

Pendant la mission, nous avons appris le lancement par METAction d'un projet de création d'un réseau de tutelle pour les MNA. Le personnel de cette ONG assure des services dans les « refuges » pour MNA et peut exercer les pouvoirs délégués par le procureur compétent.

Une autre nouvelle encourageante est que les autorités envisagent de légiférer pour apporter une solution durable à ce problème.

#### *g) Education*

Les enfants de demandeurs d'asile ainsi que les enfants qui demandent une protection internationale ont accès au système éducatif grec dans les mêmes conditions que les enfants grecs.<sup>39</sup> Certaines écoles créent toutefois des obstacles pratiques en réclamant des documents qui ne sont pas prescrits par la loi. Ce problème doit être clarifié par le ministère de l'Education.

J'ai déjà examiné la question de l'absence d'activités pédagogiques dans certains camps et sur certains sites.

#### *h) Accès à l'information*

Les enfants réfugiés et migrants en général, et tout particulièrement les MNA, ont besoin d'informations sur leur situation légale et sur leurs perspectives futures. Dans les « hotspots », les camps ou les « refuges » que j'ai visités, je n'ai trouvé aucune information adaptée aux enfants et disponible dans des langues étrangères. Il semblerait qu'en 2015 le Service grec de l'asile ait publié un dépliant en anglais, en français, en arabe et en farsi pour présenter dans un langage simple des informations sur les droits dérivés du Règlement de Dublin pour les MNA demandeurs d'asile. L'absence d'informations est préoccupante. Les représentants du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) m'ont par exemple expliqué que même si les MNA sont concernés par le programme de relocalisation, il est difficile de le leur expliquer. À mon avis, il faut produire en différentes langues des informations régulièrement actualisées et adaptées aux enfants pour expliquer à chaque classe d'âge quels sont leurs droits et les procédures applicables.

#### *i) Activités criminelles*

J'ai eu connaissance de plusieurs cas d'enfants migrants et réfugiés impliqués dans des activités criminelles comme le trafic de drogue et la prostitution pour gagner de l'argent. Pendant ma mission en Grèce, j'ai aussi été informé de cas d'exploitation sexuelle d'enfants migrants et réfugiés. Il est toutefois difficile de déterminer s'il s'agit d'incidents isolés ou d'un schéma organisé. Par ailleurs, le durcissement des procédures d'entrée et la fermeture des frontières risquent de pousser des familles et des MNA à quitter les camps et les « refuges » pour demander l'aide de passeurs. Cela les expose à un risque de violence et d'exploitation par les trafiquants. Ces problèmes relèvent directement du mandat du Groupe

---

<sup>39</sup> Mais pas ceux qui sont visés par un ordre d'éloignement, ou dont les parents font l'objet d'un tel ordre.

d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui est responsable de surveiller l'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, et de celui du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Ces organes prêtent, chacun dans le cadre de son mandat, une attention particulière aux problèmes relevés ci-dessus et préparent des demandes urgentes d'information à l'intention des Etats parties concernés. L'objectif serait de prévenir ou de réparer certaines graves violations des droits de l'homme intervenues en rapport avec les récents flux migratoires.

## **5. Des politiques d'intégration avec un volet clair de lutte contre la discrimination**

### *a) Différences par rapport aux flux migratoires précédents*

Une question soulevée lors de plusieurs de mes réunions en Grèce, et en particulier celles avec les maires, concerne l'attitude des populations locales à l'égard des réfugiés et des migrants. Notons que ce n'est pas la première fois que de grands nombres de réfugiés et de migrants arrivent en Grèce. Il y en avait déjà beaucoup sur le territoire grec, en situation régulière ou non, quand la crise a débuté; et nombre d'entre eux avaient déjà définitivement décidé de s'y installer. L'actuel flux migratoire est toutefois perçu différemment parce qu'il a coïncidé avec la récession économique. De plus, la plupart des réfugiés et des migrants concernés arrivent cette fois en Grèce sans avoir l'intention d'y rester.

### *b) Attitude des populations locales*

La plupart de mes interlocuteurs ont convenu que l'attitude des populations locales vis-à-vis des réfugiés et migrants récemment arrivés a probablement été très influencée par l'impression commune qu'il s'agirait d'un phénomène temporaire; ce groupe de personnes semblait devoir simplement transiter par le pays. Il m'a été rapporté que, hormis quelques réactions négatives, les populations locales étaient en général soit solidaires (une réaction d'autant plus appréciable que le pays souffre de l'austérité depuis plusieurs années), soit indifférentes. Plusieurs explications ont été avancées pour ces attitudes: la majorité des habitants grecs de Chios sont issus de familles qui ont connu la condition de réfugiés dans le passé;<sup>40</sup> à Athènes, le pouvoir local a adopté une position ferme et équitable;<sup>41</sup> et la plupart des habitants d'Athènes et de Chios ont admis de manière pragmatique qu'il était préférable de faire des centres pour réfugiés et immigrants à la périphérie des villes que de les laisser installer des camps sauvages au milieu de celles-ci.<sup>42</sup> Par contre, tous mes interlocuteurs rencontrés en Grèce se demandaient avec appréhension comment la population locale réagirait si elle venait à réaliser que de nombreux réfugiés et migrants sont dans le pays pour y rester.

<sup>40</sup> Beaucoup de gens fuyant l'Asie Mineure suite à la guerre greco-turque de 1919-22 se sont installés à Chios.

<sup>41</sup> En refusant par exemple de toucher à sa politique de non-discrimination dans l'accès aux services et prestations sociaux.

<sup>42</sup> Le célèbre camp sauvage de la place Victoria, à Athènes, a été démantelé peu avant ma mission.

*c) Politiques d'intégration*

Il est évident que des politiques d'intégration sont nécessaires.<sup>43</sup> Pour qu'elles fonctionnent, les réfugiés et les migrants devraient être répartis de manière homogène dans tout le pays.<sup>44</sup> Les maires de Grèce devraient suivre le bon exemple donné par leurs homologues d'Athènes et de Chios. Il va sans dire que la lutte contre l'intolérance et la discrimination doit occuper une place importante dans les politiques d'intégration mises en œuvre.

**6. Sécurité en mer**

J'ai appris que les autorités grecques continuent de prendre des mesures pour assurer la sécurité des personnes qui arrivent par la mer – essentiellement par la mer Egée. La coopération avec les ONG, dont la contribution dans ce domaine est remarquable, a été qualifiée de très bonne. L'on espère que l'arrivée des navires de l'OTAN - qui a été décidée par le Conseil de l'Atlantique Nord réuni au niveau des ministres de la Défense – contribuera à poser le fondement d'une coopération entre les autorités grecques et turques.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> La mairie d'Athènes a mis en place des structures pour l'intégration des réfugiés et des migrants qui font également intervenir des représentants des réfugiés et des migrants.

<sup>44</sup> Sur la base de programmes tenant compte de leurs souhaits.

<sup>45</sup> Au moment de ma mission, à peine quatre des 56 navires prévus étaient arrivés. Leur rôle devrait se limiter à des opérations de reconnaissance, de surveillance et de contrôle des traversées illicites de la mer Égée, en collaboration avec les autorités nationales.

### III. « L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

#### 1. Introduction

Pendant la mission dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »,<sup>46</sup> j'ai eu le privilège de rencontrer le Ministre de l'Intérieur, M. Oliver Spasovski, ainsi que des fonctionnaires du Ministère du Travail et des politiques sociales. J'ai également pu avoir un échange de vues avec le représentant du HCR, M. Mohammad Arif, et avec ses collègues. J'ai aussi visité deux camps de réfugiés et de migrants, le premier à la frontière de la Grèce (Vinojug, Gevgelija) et l'autre à la frontière serbe (Tabanovce).

Je tiens à remercier les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour leur coopération dans la préparation et le déroulement de la visite. J'aimerais également remercier les représentants du HCR pour leurs contributions et leur assistance.

#### 2. Hébergement des réfugiés et des migrants

Lors de mes visites dans les deux camps de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », j'ai été confronté à des situations très différentes. Le camp de Gevgelija, près de la frontière grecque,<sup>47</sup> était pratiquement vide,<sup>48</sup> tandis que celui de Tabanovce, près de la frontière serbe, était gravement surpeuplé.<sup>49</sup> Ces camps hébergent des personnes qui traversaient le pays quand de la « route des Balkans » a été fermée. Ceux qui souhaitent demander l'asile dans le pays sont très peu nombreux.<sup>50</sup> L'on comprend aisément pourquoi, d'un point de vue psychologique, il est difficile pour ces personnes de déménager à Gevgelija, un camp qui semble encore plus éloigné de leurs destinations préférées.<sup>51</sup>

Il n'est certes pas facile de prédire ce que deviendront les réfugiés/migrants de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », mais il est indispensable qu'ils bénéficient d'un hébergement approprié pendant leur séjour dans le pays.

<sup>46</sup> Les statistiques du programme figurent à l'annexe IV.

<sup>47</sup> La construction de ce camp a notamment bénéficié d'une contribution de la CEB.

<sup>48</sup> 12 Syriens qui n'avaient pas les moyens d'acheter des billets de train y sont restés.

<sup>49</sup> Le camp de Gevgelija a une capacité d'accueil de 1000 personnes. Le camp de Tabanovce était initialement prévu pour héberger 500 personnes pendant quelques heures; lors de ma visite, il y avait environ 1100 personnes à Tabanovce – plus 400 personnes qui campaient devant la frontière avec la Serbie (voir le point 4).

<sup>50</sup> 15 demandes d'asile ont été déposées. 10 autres personnes ont fait part de leur intention de demander l'asile, mais elles n'en ont pas encore eu l'occasion. Deux mineurs accompagnés ont obtenu la protection subsidiaire.

<sup>51</sup> Le 4 avril, environ 1 040 personnes séjournaient dans le camp de Tabanovce, contre 125 personnes dans le camp de Gevgelija et 10 à l'extérieur (sept personnes avaient été impliquées dans l'accident de la Suva, voir la note de bas de page 54); 40 personnes vivent dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et 12 autres dans un « refuge ».

### **3. Implications du point de vue des droits de l'homme de la surveillance policière des frontières avec la Grèce**

La frontière avec la Grèce est actuellement gardée par des fonctionnaires de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et d'autres pays membres du Conseil de l'Europe.<sup>52</sup> Des réfugiés et des migrants tentent régulièrement de franchir la frontière pour entrer dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».<sup>53</sup> De nombreux rapports font état de refoulements et même d'allégations de mauvais traitements infligés par les gardes-frontières. Même s'il n'appartient pas au Représentant spécial du Secrétaire Général d'enquêter sur ces allégations, notre Organisation devrait jouer un rôle pour veiller au respect des droits de l'homme dans toutes les situations où il existe des risques de violation, notamment en proposant des formations aux agents des services répressifs et en soutenant les mécanismes nationaux de prévention.

### **4. Le groupe qui campe près du camp de Tabanovce, à la frontière serbe**

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », je me suis intéressé à la présence d'environ 400 personnes dans un camp de fortune près de Tabanovce et face à la frontière de la Serbie. Ce groupe (composé pour moitié d'enfants) y séjournait depuis la fermeture de la « route des Balkans », et n'a pas pu être persuadé d'abandonner son projet de poursuivre son chemin. Je m'y suis rendu le dernier jour de ma mission dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Les conditions de vie extrêmes de ces personnes sont manifestement inacceptables (des tentes de fortune dans un champ boueux, pas d'eau courante), et sont encore aggravées par le mauvais temps.

Le 11 mars, j'ai publié une déclaration appelant les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à poursuivre d'urgence leurs efforts pour atténuer les souffrances de ces personnes.<sup>54</sup> Des mesures ont été prises immédiatement après ma mission: des abris décents ont été installés sur le site où ils campaient. D'après les informations qui m'ont récemment été communiquées, la plupart de ces personnes sont désormais hébergées dans le camp de Tabanovce, pour la capacité duquel j'ai déjà formulé une recommandation, et les autres auraient été installées dans le camp de Gevgelija.

Il semblerait qu'une solution ait été trouvée - au moins pour le court terme - à l'un des nombreux problèmes que j'ai identifiés au cours de ma mission en Grèce et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Ne perdons toutefois pas de vue les nombreux progrès qui restent à accomplir sur plusieurs autres fronts avant que l'on puisse affirmer que nous tentons de garantir le respect des droits de l'homme de toutes les personnes relevant de la compétence de nos Etats membres (au sens de l'Article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme).

---

<sup>52</sup> Ces derniers peuvent mener aucune opération sans être accompagnés par au moins un policier de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

<sup>53</sup> En fait, après ma mission dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » certains ont tenté d'entrer dans ce pays en traversant la Suva; au cours de cet épisode tragique impliquant de nombreuses personnes, plusieurs sont mortes noyées.

<sup>54</sup> Voir l'annexe III.

#### IV. CONCLUSIONS

Ce rapport sur ma première mission exploratoire ne prétend pas brosser un tableau complet de la situation actuelle des réfugiés et des migrants en Grèce et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il ne prétend pas non plus fournir une analyse complète de toutes les considérations politiques pertinentes. L'objectif est d'identifier les aspects pour lesquelles le Conseil de l'Europe peut - avec leur accord - apporter une assistance pertinente à ces deux Etats membres pour les aider à relever le défi des flux migratoires tout en respectant leurs obligations dérivées des mécanismes de défense des droits de l'homme de notre Organisation. A cet égard, j'ai élaboré plusieurs recommandations. Le Conseil de l'Europe devrait:

- lancer un appel à davantage de propositions de relocalisation en faveur des réfugiés désireux de quitter la Grèce, ainsi qu'à une accélération des procédures de relocalisation; il pourrait également encourager ses Etats membres extérieurs à l'UE à faire des propositions de relocalisation;
- aider les autorités grecques à réexaminer leur législation sur les réfugiés, les migrants et les MNA afin de la rendre pleinement conforme aux normes européennes des droits de l'homme ;
- mobiliser des ressources (via la CEB et ses contacts avec d'autres donateurs comme le mécanisme de subvention EEE/Norvège) pour assister les autorités grecques dans la construction de places supplémentaires d'hébergement de réfugiés et de migrants, et permettre de répondre pleinement à leurs besoins en matière d'information, d'interprétation, d'éducation et de services psychosociaux;
- aider les autorités grecques à mettre en place un système amélioré de traitement des dossiers permettant aux tribunaux administratifs grecs de traiter dans les meilleurs délais les recours contre les décisions de rejet des demandes d'asile ou d'éloignement du territoire grec;
- aider les autorités grecques à organiser une formation complète aux droits de l'homme pour tous ces agents compétents et, en particulier, ceux qui examinent les demandes d'asile et les recours contre les décisions d'éloignement du territoire grec;
- aider les autorités grecques à développer le savoir-faire et les aptitudes professionnelles nécessaires à l'organisation d'alternatives à la détention pour les familles et les MNA qui attendent l'issue de leurs demande d'asile ou d'éventuels recours correspondants; la CEB pourrait aider à faire construire des infrastructures nécessaires dans ce domaine;
- aider les autorités grecques à renforcer le système national grec de protection de l'enfance afin qu'il puisse assurer la prévention et la réparation des violations des droits de l'homme commises dans le cadre des migrations;
- aider les autorités grecques à élaborer des politiques d'intégration des réfugiés, par le transfert de compétences et des échanges de bonnes pratiques; quelques-uns des principaux mécanismes de suivi de l'Organisation, comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ont accumulé dans ce domaine un savoir-faire considérable qui pourrait

être d'un grand concours dans la poursuite de ces objectifs; il en va de même pour le programme des Cités interculturelles;

- mobiliser des ressources (via la CEB) pour aider les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à construire des places supplémentaires d'hébergement de réfugiés et de migrants; et
- aider les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », notamment par des formations, pour garantir que la frontière avec la Grèce soit surveillée dans le respect des obligations du pays en matière de droits de l'homme.

Je continuerai bien évidemment à suivre de près l'évolution de la situation dans les deux pays, en concertation avec leurs représentants et tous les services compétents du Conseil de l'Europe. Je m'efforcerai également d'identifier les autres situations sur le terrain pour lesquelles une mission d'enquête du Représentant spécial constituerait une réelle valeur ajoutée pour l'Organisation et pour ses Etats membres.

Strasbourg, le 8 avril 2016

Tomáš Boček

Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés

## ANNEXE I

**Mandat pour le Représentant spécial  
du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
sur les migrations et les réfugiés**

**La nécessité d'une action rapide et concertée**

Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe font face à un afflux sans précédent de migrants et de réfugiés. En conséquence, leurs ressources et leur capacité à accueillir les arrivants et à examiner leur cas conformément à leur législation nationale, aux normes internationales et à leurs obligations internationales sont de plus en plus mises à rude épreuve.

Le Conseil de l'Europe mobilise déjà toutes ses forces, par l'intermédiaire notamment du Commissaire aux droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres, pour apporter assistance et conseils. En septembre 2015, le Secrétaire Général a publié une série de principes à l'intention des Etats membres concernant la « Protection des migrants et demandeurs d'asile : principales obligations juridiques des Etats en vertu des conventions du Conseil de l'Europe ».

D'autres organes, en particulier le Comité pour la prévention de la torture et la Cour européenne des droits de l'homme s'attèlent à ces questions, ou sont susceptibles de le faire, dans le cadre de leurs activités régulières.

Toutefois, dans cette situation extrêmement instable, nous voyons la situation évoluer de manière imprévisible, marquée, en particulier, par de fortes et soudaines concentrations de réfugiés et de migrants dans certains lieux, menaçant de manière immédiate et grave leur bien-être et leurs droits au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment de l'article 3 (« traitements inhumains ou dégradants ») et de l'article 5 (« droit à la liberté et à la sûreté »).

Ce type de problème lié aux droits de l'homme peut être réglé à terme par les mécanismes instaurés par le Conseil de l'Europe et, en général, il l'est. L'instabilité et la gravité de la situation actuelle exigent néanmoins des moyens d'action supplémentaires exceptionnels, souples et rapides pour réagir à la mise en péril soudaine des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme.

Compte tenu de la gravité et de l'urgence de la situation, le Secrétaire Général a décidé de nommer un Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés. Ce Représentant spécial effectuera des missions d'information, renforcera la coordination des activités en la matière au sein du Conseil de l'Europe et établira des voies de communication et de coordination avec nos partenaires internationaux.

L'objectif est de permettre au Conseil de l'Europe de fournir une assistance et un soutien immédiats aux Etats membres concernés en renforçant les activités d'autres organes compétents du Conseil de l'Europe et en coordonnant notre action avec d'autres partenaires internationaux, notamment le HCR, l'OIM, l'UNICEF, l'UE, FRONTEX et d'autres.

### **Les missions du Représentant spécial**

Le Représentant spécial travaillera avec les structures compétentes du Conseil de l'Europe, les Etats membres, l'Union européenne et les organisations internationales, en charge de l'assistance et du soutien de l'Organisation aux Etats membres et favorisant la coopération internationale dans ce domaine.

Le Représentant spécial sera notamment chargé :

- de recueillir des informations, grâce, entre autres, à des missions d'information, sur la situation des réfugiés et des migrants en matière de droits de l'homme et de faire rapport au Secrétaire Général, en particulier sur la base des principes concernant la « Protection des migrants et demandeurs d'asile : principales obligations juridiques des Etats en vertu des conventions du Conseil de l'Europe » ;
- de faire office d'agent de liaison et d'échanger des informations avec les organisations internationales concernées et les agences spécialisées ;
- de soumettre des suggestions au Secrétaire Général sur les moyens de renforcer les services d'aide et de conseils fournis par le Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le traitement des réfugiés et des migrants sous l'angle des droits de l'homme ;
- de développer l'action du Conseil de l'Europe, notamment en renforçant les travaux du Coordinateur pour les migrations et en coopérant étroitement avec le Commissaire aux droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire, le Congrès et d'autres structures concernées de l'Organisation.

### **Désignation, soumission de rapports et durée du mandat**

Suite aux consultations habituelles, le Secrétaire Général entend confier à M. l'Ambassadeur Tomas Bocek la charge d'être son Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés.

Le Représentant spécial fera rapport au Secrétaire Général/Cabinet mais il sera, au quotidien, intégré dans la structure compétente de la DGI. Il prendra ses fonctions à partir du 1<sup>er</sup> février de l'année prochaine.

Le Secrétaire Général informera régulièrement le Comité des Ministres des développements qu'il assortira, le cas échéant, de recommandations sur les mesures à prendre.

Le Représentant spécial ne sera pas une structure permanente et son mandat prendra fin lorsque les circonstances extraordinaires auront été maîtrisées.

**ANNEXE II****Programme en Grèce**

## Lundi 7 mars

- 14:40 Arrivée à Athènes
- 16:00 Réunion avec le Maire d'Athènes, G. Kaminis
- 17:00 Réunion avec le Médiateur adjoint, G. Moschos
- 18:30 Visite du site d'Eleonas

## Mardi 8 mars

- 08:15 Arrivée à Chios
- 08:30 Réunion avec le HCR
- 09:00 Visite de la plage de Saint-Ermioni
- 11:30 Visite du « hotspot » de VIAL  
Réunion avec les autorités responsables du « hotspot »  
Réunion avec les ONG actives dans le « hotspot »
- 15:30 Visite du camp de Souda
- 16:30 Réunion avec le Maire de Chios, E. Vournous
- 18:55 Arrivée à Athènes
- 20:30 Dîner de travail avec les ONG

## Mercredi 9 mars

- 07:30 Petit déjeuner de travail avec le HCR
- 09:00 Visite du camp d'Eliniko
- 10:30 Réunion avec le Ministre des Affaires maritimes  
et de la Politique insulaire, T. Dritsas
- 11:30 Visite du centre pour mineurs non accompagnés de Petralona
- 13:00 Réunion avec le Vice-Ministre de la Défense, N. Vitsas
- 14:30 Réunion avec le Secrétaire général chargé de la Population et de la cohésion  
sociale, V. Papadopoulos
- 15:30 Réunion avec le Vice-Ministre des Affaires étrangères, D. Mardas
- 16:30 Réunion avec le Centre national pour la solidarité sociale
- 17:30 Réunion avec les ONG

## Jeudi 10 mars

- 09:35 Arrivée à Thessalonique
- 10:30 Réunion avec le Secrétaire général chargé de la Transparence  
et les droits de l'homme, K. Papaioannou
- 11:30 Visite du camp de Diavata
- 13:00 Visite du camp de Nea Kavala
- 14:00 Visite du site d'Idomeni – réunion avec le HCR

**ANNEXE III**

**Risque de nouvelle catastrophe humanitaire à une autre frontière des Balkans – Tabanovce**

***Déclaration de Tomáš Boček,***

***Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés***

Strasbourg 11.03.2016 – Aujourd’hui, dans le cadre de ma première mission d’information (\*), après avoir rencontré le ministre de l’Intérieur de « l’ex-République yougoslave de Macédoine », Oliver Spasovski, j’ai visité le camp de Tabanovce à la frontière avec la Serbie.

A côté du camp, encore sur le territoire de « l’ex-République yougoslave de Macédoine », près de 400 personnes (dont des enfants pour plus de la moitié) campent depuis maintenant plusieurs jours, juste en face de la frontière serbe. Leurs conditions de vie extrêmes sont inadmissibles et encore aggravées par les intempéries (par exemple, des tentes de fortune dans un champ envahi par la boue, sans eau courante).

De toute évidence, si la situation ne change pas radicalement, il y aura bientôt une catastrophe humanitaire. Afin d’empêcher cela, il faut d’urgence que les autorités de « l’ex-République yougoslave de Macédoine » intensifient leurs efforts pour apaiser les souffrances de ces personnes que l’on n’a jusqu’à présent pas réussi à convaincre d’abandonner leur projet de poursuivre leur route. Il va sans dire que les autorités de la Serbie et de « l’ex-République yougoslave de Macédoine » doivent trouver une solution à long terme acceptable pour mettre un terme à la situation tragique de ces personnes.

Je me suis rendu hier à Idomeni, en Grèce, à la frontière avec « l’ex-République yougoslave de Macédoine » et je suis extrêmement préoccupé par la situation catastrophique des plus de 13 000 personnes qui y sont rassemblées, parmi lesquelles plus de 8 000 femmes et enfants.

J’exhorte les Etats membres à honorer leurs engagements juridiques, politiques et moraux pour assurer le respect des droits de l’homme reconnus par la Convention européenne. Le Conseil de l’Europe se tient prêt à leur apporter à tous l’aide nécessaire pour faire face aux conséquences, en matière de droits de l’homme, des flux migratoires qu’ils ont à gérer.

(\*) Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés, a effectué du 7 au 11 mars 2016 une mission d’enquête en Grèce et dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine ».

**ANNEXE IV**

**Programme dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**

Jeudi 10 mars

- 15:00 Arrivée dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »
- 15:15 Visite du camp de Gevgelija
- 18:30 Arrivée à Skopje

Vendredi 11 mars

- 08:00 Petit déjeuner de travail avec le HCR
- 09:00 Réunion au ministère du Travail et de la politique sociale
- 10:00 Réunion avec le Ministre de l'Intérieur, O. Spasovski
- 11:15 Visite du camp de Tabanovce
- 13:15 Départ de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »