



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 4 février 2009

CommDH(2009)6
Or. anglais

RAPPORT

de Thomas Hammarberg
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

à la suite de sa visite en Grèce
du 8 au 10 décembre 2008

Question examinée :

Les droits de l'homme des demandeurs d'asile

Résumé

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammarberg et sa délégation se sont rendus en Grèce du 8 au 10 décembre 2008. Au cours de sa visite, le Commissaire a eu des échanges de vues avec les pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales nationales et internationales sur certaines questions relatives aux droits de l'homme, et notamment la protection des réfugiés. Il a également visité le poste de surveillance de la police des frontières de Ferres, le centre de rétention pour migrants en situation irrégulière de Kyprinos (Fylakio) et une zone minée dans le département d'Evros. Il a notamment rencontré le ministre de l'Intérieur, Prof. Pavlopoulos.

Après une description succincte des principales caractéristiques du système d'asile grec, le présent rapport du Commissaire se penche sur les questions suivantes, touchant à la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile :

I. Entrée des demandeurs d'asile sur le territoire et accès à la procédure d'asile, en particulier dans le département d'Evros : tout en se félicitant de la législation récente visant à offrir un régime de protection global aux demandeurs d'asile, le Commissaire note la persistance de lacunes structurelles graves dans la pratique grecque en matière d'asile, lacunes qui mettent en péril le droit fondamental de demander et de bénéficier de l'asile et requièrent la mise en place d'un plan d'action cohérent et doté de ressources adéquates pour la protection des réfugiés. Le Commissaire invite les autorités à tenir dûment compte des normes internationales et du Conseil de l'Europe sur la rétention et le retour forcé des ressortissants étrangers dans leurs pratiques en matière d'asile, et de revoir l'accord de réadmission en vigueur avec la Turquie afin de le rendre totalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme.

II. Capacité d'accueil des personnes demandant le statut de réfugié, y compris les mineurs : le Commissaire est préoccupé par l'insuffisance de la capacité actuelle d'accueil des demandeurs d'asile, qui rend leurs conditions de vie encore plus dures, en particulier celles des enfants, qu'ils soient accompagnés ou non. Le Commissaire porte un intérêt tout particulier au cas des mineurs migrants (demandeurs d'asile) non accompagnés et s'inquiète de la persistance de graves lacunes, notamment dans la pratique en matière de tutelle. Il rappelle les normes européennes en matière d'accueil des réfugiés et de protection des mineurs migrants non accompagnés et invite les autorités grecques à les mettre en œuvre.

III. Centralisation de la procédure d'asile et personnels chargés du traitement des demandes d'asile : le Commissaire constate avec une vive préoccupation que la procédure d'asile est centralisée à Athènes, où sont reçues et traitées presque toutes les demandes d'asile. La réception des demandes d'asile a été récemment suspendue en raison de cette situation. Le Commissaire note avec satisfaction que le ministre de l'Intérieur a reconnu la nécessité impérieuse de créer davantage de centres de traitement des demandes d'asile, et invite les autorités à décentraliser rapidement le système d'asile et à engager du personnel qualifié en nombre suffisant, dans les meilleurs délais.

IV. Services d'interprétation et assistance juridique pour les demandeurs d'asile : le Commissaire se déclare vivement préoccupé par le problème chronique du manque d'interprètes dans le système d'asile grec et l'impossibilité d'accéder à une assistance juridique publique aux premiers stades de la procédure d'asile. Il rappelle les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et recommande aux autorités de veiller à ce que les demandeurs d'asile soient dûment informés des recours existants contre les mesures de rétention et de l'assistance juridique disponible ; elles devraient également mettre à disposition un interprète ou un traducteur qualifié dans toutes les zones d'entrée sur le territoire et bureaux d'accueil pour demandeurs d'asile. Les autorités devraient accorder une attention particulière au renforcement de la formation initiale et continue de l'ensemble des agents des services d'asile, des policiers et des garde-frontières.

V. Indépendance de l'instance d'appel de la procédure d'asile : le Commissaire constate que la composition et le fonctionnement de la Commission d'appel, qui intervient en seconde instance dans la procédure d'asile, soulèvent des doutes quant à l'indépendance de cet organe, indépendance qui devrait caractériser toute juridiction soumise à l'obligation d'offrir un recours effectif, conformément aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Les autorités sont invitées à revoir sans délai la composition de la Commission de l'asile et à adopter un règlement intérieur afin qu'elle puisse exercer ses fonctions conformément aux dispositions du droit européen en matière de droits de l'homme.

VI. La motivation des décisions d'asile en première et seconde instance : le Commissaire se déclare vivement préoccupé par des informations selon lesquelles les décisions d'asile prises en première et seconde instance ne seraient pas dûment motivées. Il est d'avis que l'adoption des mesures précitées pour l'amélioration du système d'asile en Grèce aurait également un effet positif sur la qualité des décisions prises tant en première instance qu'en appel.

VII. Protection de la sécurité physique des migrants dans les zones minées d'Evros : le Commissaire reste profondément préoccupé par l'existence de zones minées dans le département d'Evros, l'une des principales zones d'entrée de migrants en situation irrégulière et notamment de demandeurs d'asile, ainsi que par le nombre important de ressortissants étrangers blessés ou tués sur ces champs de mines. Il rappelle l'obligation de la Grèce, en vertu de la Convention d'Ottawa, de procéder au déminage et de protéger effectivement la sécurité physique des migrants, conformément à l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il attire en particulier l'attention des autorités sur la nécessité d'apporter une aide rapide et généreuse à l'ensemble des victimes des mines, et notamment les migrants, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Les observations des autorités grecques sont annexées au présent rapport.

Introduction

1. Le présent rapport fait suite à la visite en Grèce du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après : le Commissaire) du 8 au 10 décembre 2008,¹ au cours de laquelle il a tenu des entretiens constructifs avec plusieurs représentants des pouvoirs publics, parmi lesquels le ministre de l'Intérieur, Prof. Prokopis Pavlopoulos, et le ministre de l'Ordre public, M. Panagiotis Hinofotis, ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales nationales et internationales. Avant de se rendre à Athènes, le Commissaire a visité Alexandroupolis (département d'Evros, nord-est du pays), le poste de surveillance de la police des frontières de Ferres, où sont retenus les migrants en situation irrégulière frappés d'expulsion, la zone minée de Kastanies et le centre de rétention pour migrants en situation irrégulière de Kyprinos (Fylakio).
2. Le Commissaire tient à exprimer sa gratitude aux autorités grecques à Strasbourg, dans le département d'Evros et à Athènes pour avoir facilité le déroulement efficace et indépendant de sa visite. Il les remercie en particulier pour la visite dans le département d'Evros, à la frontière avec la Bulgarie et la Turquie, qui constitue l'une des principales zones d'entrée de migrants clandestins et, en particulier, de demandeurs d'asile sur le territoire grec, ainsi que pour les échanges de vues qu'il a pu y tenir avec les pouvoirs publics et les migrants placés en rétention.
3. La Grèce, qui est l'un des plus anciens Etats membres du Conseil de l'Europe, a ratifié et est liée par la majorité des principaux instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme, notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967. Le Commissaire se félicite de voir que le ministre, M. Pavlopoulos,

¹ Lors de sa visite, le Commissaire était accompagné de ses conseillers, M. Nikolaos Sitaropoulos et M^{me} Silvia Grundmann.

et le secrétaire d'Etat, M. Hinofotis, ont affiché clairement leur volonté d'améliorer les régimes d'immigration et d'asile en Grèce, conformément aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Il note également avec satisfaction que les autorités grecques sont ouvertes au dialogue et qu'elles se sont montrées disposées à recevoir et à mettre en œuvre ses recommandations.

4. En sa qualité d'institution indépendante et impartiale du Conseil de l'Europe, le Commissaire entend poursuivre le dialogue sincère et constructif engagé avec les autorités grecques et les aider dans leurs efforts d'amélioration du système actuel de protection des réfugiés, dans le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme.
5. Le Commissaire s'intéresse tout particulièrement à la question de la protection des droits fondamentaux des migrants (demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés) en général. Connaissant les prérogatives des Etats membres en matière d'élaboration des politiques migratoires, il considère que le traitement réservé par ces Etats aux étrangers qui souhaitent entrer en Europe, et particulièrement aux demandeurs d'asile nécessitant une protection internationale, permet de déterminer dans quelle mesure ils appliquent et respectent effectivement les principes fondamentaux des droits de l'homme.
6. Le présent rapport se concentre sur les demandeurs d'asile, qui représentent le groupe de migrants le plus vulnérable. Après une description succincte des principales caractéristiques du système d'asile grec (section I), le Commissaire se penche sur les questions suivantes, ayant trait à la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile : leur entrée dans le pays et leur accès à la procédure d'asile, notamment dans le département d'Evros (section II); la capacité d'accueil des réfugiés, y compris des mineurs (section III), la centralisation de la procédure d'asile et le personnel chargé du traitement des demandes d'asile (section IV), les services d'interprétation et l'assistance juridique pour les demandeurs d'asile (section V), l'indépendance de l'instance d'appel de la procédure d'asile (section VI), la motivation des décisions d'asile en première et seconde instance (section VII) et la protection de la sécurité physique des migrants dans les zones minées d'Evros (section VIII). Enfin, le Commissaire présente ses conclusions et recommandations (section IX).

I. Principales caractéristiques du système d'asile grec

7. Le Commissaire suit l'évolution des tendances en matière de migration et d'asile en Grèce, ce pays faisant partie des 44 « pays industrialisés » qui enregistrent le plus de demandes d'asile : au premier semestre 2008, il arrivait en septième position du classement, avec un pourcentage de 6,2%, derrière les Etats-Unis, le Canada, la France, le Royaume-Uni, la Suède et l'Allemagne.² A compter de 2004, il y a eu une nette augmentation du nombre de demandes d'asile dans le pays : 4 469 en 2004, 9 050 en 2005, 12 267 en 2006 et 25 113 en 2007.³ Les migrations irrégulières vers la Grèce ont également connu un essor important. Le nombre d'entrants en situation irrégulière arrêtés était de 44 987 en 2004, 66 351 en 2005, 95 239 en 2006 et 112 364 en 2007. Au premier semestre 2008, ce chiffre s'élevait à 57 623.⁴ Le ministre M. Pavlopoulos a indiqué au cours de son entretien avec le Commissaire que, d'après les estimations, le nombre d'entrées de migrants en situation irrégulière devrait atteindre les 150 000 d'ici la fin 2008.

² Voir HCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, First Half 2008*, 17/10/2008, p. 4-6, disponible à l'adresse : www.unhcr.org.

³ *Statistical information on asylum in Greece (1997-2007)*, document fourni par le HCR.

⁴ Note d'information (sur la base des données du ministère de l'Intérieur) fournie le 10/12/2008 par le Bureau du HCR en Grèce.

8. Au premier semestre 2008, 10 164 demandes d'asile ont été enregistrées.⁵ Les huit principaux pays d'origine des demandeurs d'asile étaient le Pakistan, l'Irak, l'Afghanistan, le Bangladesh, la Syrie, l'Iran, le Nigéria et la Géorgie (deuxième trimestre 2008).⁶
9. Le Commissaire note avec intérêt les évolutions positives intervenues dans la législation grecque relative aux réfugiés en 2007 et 2008 : en novembre 2007, le décret présidentiel n°220 a transposé en droit interne la Directive 2003/9/CE concernant l'accueil des demandeurs d'asile. En juillet 2008, les décrets présidentiels 90 et 96 modifiant le décret présidentiel 61/1999 (principal texte législatif régissant jusqu'alors les procédures d'asile) a transposé en droit interne la Directive 2005/85/CE concernant les procédures d'asile et la Directive 2004/83 sur les conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire.
10. Cela étant, le Commissaire déplore vivement le manque d'éléments faisant apparaître une évolution positive dans la pratique en matière de protection des réfugiés. En 2007 comme en 2006, le taux de reconnaissance du statut de réfugié en Grèce était de 0,04 % en première instance et 2,05 % en appel. Lors d'une réunion avec le Commissaire, les autorités du ministère de l'Intérieur ont indiqué que sur les huit premiers mois de 2008, ces taux étaient de 0,03 % en première instance et de 11,3 % en appel. En avril 2008, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a fait observer qu'« en comparaison avec les autres Etats membres de l'UE recevant un nombre similaire de demandes d'asile, les taux de reconnaissance [en Grèce] restent faibles, ce qui est très inquiétant ». Dans trois autres pays européens (Royaume-Uni, Suède et Allemagne) recevant un nombre similaire de demandes d'asile, les taux en première instance et en appel variaient de 14 à 94 % en 2007.⁷ Le Commissaire est particulièrement préoccupé par le fait qu'en 2007, le taux d'octroi du statut de réfugié aux personnes d'origine irakienne était nul en Grèce, tandis qu'il variait entre 1,4 % (Suède) et 63,4 % (Allemagne) dans sept autres pays d'Europe occidentale.⁸
11. Le Commissaire prend note en particulier de la position du HCR du 15 avril 2008 qui insistait sur la persistance en Grèce de défaillances structurelles dans la procédure d'asile, « plaçant de fait les demandeurs d'asile dans une situation incertaine et les empêchant d'exercer leurs droits, et ce pendant de très longues périodes⁹ ». Le HCR recommandait aux Etats membres de l'UE « de s'abstenir, jusqu'à nouvel ordre, de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce dans le cadre du Règlement de Dublin (Règlement du Conseil CE N° 343/2003) ». ¹⁰
12. Le Commissaire sait que certains Etats européens ont interrompu les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin. Par exemple, en avril 2008, le Tribunal administratif de Giessen (Allemagne) a décidé de suspendre le transfert d'une famille afghane demandeuse d'asile de l'Allemagne vers la Grèce pendant au moins six mois au motif que cette famille risquait d'être confrontée, dans ce pays, à une procédure d'asile inéquitable et non conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme. Le tribunal aurait jugé qu'il ne pouvait être garanti que la famille bénéficierait d'un logement adéquat en Grèce et qu'elle risquait en outre d'y être

⁵ Voir HCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, First Half 2008*, 17/10/2008, tableau 13, p. 23, disponible à l'adresse : www.unhcr.org.

⁶ Ibid., tableaux 10, 11, p. 19-20.

⁷ HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 5, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/country/grc.html.

⁸ HCR, *2007 Global Trends*, juin 2008, p. 17, disponible à l'adresse : www.unhcr.org.

⁹ HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 7, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/country/grc.html.

¹⁰ Ibid, p. 9.

placée en rétention.¹¹ La Norvège a également suspendu tous les retours vers la Grèce ; la Finlande a pris les mêmes mesures pour des groupes vulnérables, tels que les familles avec enfants, et la Suède pour des demandeurs d'asile handicapés.¹²

II. Entrée des demandeurs d'asile sur le territoire et accès à la procédure d'asile, en particulier dans le département d'Evros

13. Au cours de sa visite en Grèce, le Commissaire a pris connaissance des graves préoccupations exprimées en 2008 par la Commission nationale grecque des droits de l'homme, le Médiateur de la République hellénique et le Bureau du HCR en Grèce, au sujet de l'entrée des demandeurs d'asile sur le territoire et leur accès à la procédure d'asile en Grèce,¹³ ces préoccupations portaient notamment sur les plaintes pour « refoulement aux points d'entrée d'Evros et du nord de la Mer Egée et rejet des demandes d'asile par les autorités de police », les délais de réception des demandes d'asile aux points d'entrée par les autorités, qui affirment appliquer l'accord de réadmission de 2001 entre la Grèce et la Turquie (Loi 3030/2002)¹⁴ et la pratique courante consistant à placer les personnes demandant le statut de réfugié dans des centres de rétention pendant une durée de trois mois (période maximale prévue en droit grec pour les migrants en situation irrégulière frappés d'expulsion).
14. Au cours de leur réunion avec le Commissaire, les autorités du département d'Evros l'ont informé qu'à la date du 1^{er} décembre 2008, la police retenait 449 migrants en situation irrégulière dans six centres de rétention du département.¹⁵ Ces personnes étaient principalement originaires d'Irak (215), d'Afghanistan (62), de Géorgie (49), du Pakistan (37) et de Palestine (27). Le 9 décembre 2008, date de la visite du Commissaire, 45 jeunes hommes migrants en situation irrégulière, principalement irakiens, étaient retenus dans les deux locaux (entrepôts) de rétention distincts du poste de surveillance de la police des frontières de Ferres, datant de 2000. Un « bulletin d'information » en plusieurs langues était affiché sur les portes des locaux de rétention, indiquant notamment aux personnes retenues qu'elles étaient frappées d'expulsion et qu'elles avaient le droit, au cours de leur rétention, « d'engager, à leurs frais, un défenseur de leur choix [...], de recevoir ses visites et de le consulter ». Le Commissaire a remarqué sur une table à l'entrée du centre mais à l'extérieur des locaux de rétention, un dépliant intitulé « informations de base pour les demandeurs d'asile » en cinq langues (anglais, français, turc, iranien et arabe). Il a noté avec préoccupation qu'il n'y avait pas de téléphone à l'intérieur de la zone de rétention de Ferres ; en outre, les personnes retenues se plaignaient de n'avoir quasiment jamais quitté les locaux de rétention. Elles étaient entassées dans ces pièces, dormant et marchant sur des matelas posés à même le sol de béton, les unes à côté des autres. Dans les salles

¹¹ Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, mise à jour électronique hebdomadaire ECRAN, 12/05/2008. Deux autres décisions similaires de tribunaux administratifs de Schleswig et Karlsruhe ont été signalées, note d'information du HCR, Strasbourg, reçue le 06/11/2008.

¹² Note d'information du HCR, Strasbourg, reçue le 06/11/2008.

¹³ Voir Commission nationale grecque des droits de l'homme, Observations sur la procédure d'asile et les questions liées à la législation pertinente, Athènes, 17/01/2008, en grec, disponible à l'adresse : www.nchr.gr. Voir également les rapports de visite sur site de l'adjoint au Médiateur de la République hellénique dans les départements d'Evros et de Rodopi, 29-31/05/2007, 25-30/06/2007, en grec, disponible à l'adresse : www.synigoros.gr, Bureau du HCR en Grèce, *Suggestions and Points raised by UNHCR Office in Greece regarding Key Protection Issues*, 08/05/2008.

¹⁴ D'après le ministre de l'Intérieur grec, ce protocole n'a pas été appliqué de manière satisfaisante : de juillet 2002 à juin 2008 il y a eu 3 131 demandes de réadmission de la Grèce vers la Turquie concernant 41 920 personnes ; seules 2 093 ont été réadmisses. Ministère de l'Intérieur, Note d'information sur la surveillance des frontières extérieures de l'UE et le contrôle des migrations irrégulières, 10/06/2008, en grec, disponible à l'adresse : www.ypes-dt.gr.

¹⁵ Ces lieux de rétention sont cinq postes de surveillance de la police des frontières (Ferres, Soufli, Orestiada, Didymoticho, Metaxades) et le Centre modèle de rétention pour migrants irréguliers de Kyprinos (Fylakio).

d'eau, les conditions d'hygiène étaient déplorables. Certains détenus présentaient des éruptions cutanées bien visibles sur les bras et l'un d'entre eux, pieds nus, se plaignait que les autorités ne lui avaient pas fourni de chaussures ni de vêtements propres.¹⁶ Les autorités n'ont pas donné d'informations au Commissaire sur l'existence de personnes demandant le statut de réfugié, que ce soit au poste de Ferres ou dans le centre spécial (« modèle ») de rétention pour migrants en situation irrégulière de Kyprinos (Fylakio), créé en avril 2007, d'une capacité de 374 places. Le 9 décembre 2008, les autorités de police ont informé le Commissaire que 320 personnes se trouvaient dans les sept locaux de rétention du centre de Kyprinos (Fylakio), la majorité d'entre eux étant de nationalité irakienne et afghane.¹⁷

15. Le Commissaire sait que l'adjoint au Médiateur de la République hellénique a constaté il y a quelque temps de « graves lacunes » en matière de communication d'informations sur l'asile aux étrangers placés en rétention, demandeurs d'asile potentiels, dans les régions des départements d'Evros et de Rodopi (nord-est de la Grèce) visitées par les membres de son bureau. L'adjoint au Médiateur de la République hellénique a observé une « méconnaissance grave de la législation sur l'asile » chez les agents de police en poste au centre de rétention pour étrangers de Vena. Il ressort également de toutes les affaires examinées que, parmi les étrangers placés en rétention, seuls ceux qui connaissent quelqu'un en Grèce ont accès à la protection judiciaire.¹⁸
16. Le Commissaire se déclare vivement préoccupé par des rapports d'ONG spécialisées faisant état de cas de rétention secrète par les autorités grecques de réfugiés entrés sur le territoire grec à la frontière [du département d'Evros], sans enregistrement officiel de ces individus. Un cas particulièrement inquiétant lui a été signalé, à savoir l'expulsion en mars 2007, de la Grèce vers la Turquie par le fleuve Evros, d'une migrante irrégulière iranienne qui tentait de rejoindre son mari, réfugié en Grèce, avec son enfant de six ans qui souffrait de problèmes cardiaques. Elle aurait ensuite été reconnue comme réfugiée par le HCR en Turquie et un regroupement familial a pu avoir lieu en Grèce.¹⁹ L'un des étrangers retenus au poste de surveillance de la police des frontières de Ferres avec lesquels le Commissaire s'est entretenu le 9 décembre 2008 a affirmé que sur les 65 personnes du groupe arrêté en 2008 après avoir traversé le fleuve Evros, 50 ont été « immédiatement expulsées ». A ce propos, il est à noter que la Grèce n'a pas encore adhéré au Protocole n°4 de 1963 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui interdit

¹⁶ Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a visité le poste de surveillance de la police des frontières de Ferres au cours de sa visite ad hoc de septembre 2008 et devrait bientôt publier le rapport correspondant.

¹⁷ Le CPT a visité le centre de Kyprinos (Fylakio) au cours d'une autre visite ad hoc en février 2007 et a fait l'observation suivante : « les quatre pièces [entrepôts] sont remplies de lits superposés et, à pleine capacité, chaque détenu n'aurait qu'environ 2 m² d'espace personnel. Les pièces étant toutes équipées de grilles métalliques, donnant sur le couloir, il n'y a pas d'intimité. Il n'y a pas non plus de salle d'activités. En résumé, l'agencement n'est pas adapté aux besoins », rapport du CPT au Gouvernement grec, 08/02/2008, paragraphe 27, disponible à l'adresse : www.cpt.coe.int/en.

¹⁸ Voir également les Rapports de visite sur site de l'adjoint au Médiateur de la République hellénique dans les départements d'Evros et de Rodopi, 29-31/05/2007, 25-30/06/2007, en grec, disponible à l'adresse : www.synigoros.gr. Les ONG qui ont rencontré le Commissaire au cours de sa visite lui ont indiqué que les conditions matérielles de rétention dans le centre de Vena étaient considérées comme « les pires » en Grèce.

¹⁹ Förderverein PRO ASYL, Stiftung PRO ASYL, Groupe de défenseurs des droits des réfugiés et des migrants, Athènes, *The Truth may be Bitter, but it Must be Told – The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard*, octobre 2007, Francfort-sur-le-Main, p. 17-18, disponible à l'adresse : www.proasyl.de. Des préoccupations similaires ont été exprimées dans deux documents, Amnesty International, rapport 2008, entrée : Grèce, disponible à l'adresse : www.amnesty.org et Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door – Iraqis and other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union* (Coincés dans une porte à tambour : les migrants et demandeurs d'asile irakiens et autres à l'entrée gréco-turque de l'Union européenne), novembre 2008, disponible à l'adresse : www.hrw.org.

notamment l'expulsion collective d'étrangers, et que la Turquie applique encore les limitations géographiques de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés de 1951, excluant donc du statut de réfugié les personnes non originaires d'Europe.²⁰

III. Capacité d'accueil des réfugiés, y compris les mineurs :

17. A la date de mai 2008, il y avait sept centres d'accueil pleinement opérationnels pour les demandeurs d'asile en Grèce, d'une capacité totale de 630 personnes. Ces centres sont situés dans plusieurs régions du pays : il y en a deux à Athènes (dont un pour 20 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés), un à Lavrio (Attique, le plus ancien et le plus grand, d'une capacité de 320 personnes), un à Thessalonique, un en Crète (pour 25 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés), un à Makrinita, Pelion (pour 30 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés) et un à Sperhiada (département de Fthiotida, Grèce continentale). Tous sont gérés par des organisations non gouvernementales ou une municipalité, avec le soutien financier de l'Etat.²¹ En juillet 2008, un nouveau centre d'accueil pour mineurs migrants non accompagnés a été ouvert à Ayasos, sur l'île de Lesbos, financé par le ministère de la Santé, d'une capacité annoncée de 80 personnes, dont la gestion est assurée principalement par des ONG et des bénévoles.²²
18. Le nombre annuel de demandes d'asile étant passé de 4 469 en 2004 à 25 113 en 2007, cette capacité d'accueil est loin d'être satisfaisante. Le Commissaire note que l'insuffisance de la capacité d'accueil rend encore plus dures les conditions de vie de milliers de demandeurs d'asile et de leur famille, en particulier de leurs enfants, et soulève de graves préoccupations en ce qui concerne la protection de leur droit à bénéficier d'une assistance médicale et de services d'assistance et de protection sociales, conformément aux dispositions de la Charte sociale européenne, que la Grèce a ratifiée, et de la Directive sur l'accueil des réfugiés (2003/9/CE, transposée en droit interne par le décret présidentiel 220/2007).
19. La grande majorité des interlocuteurs rencontrés par le Commissaire lors de sa visite en Grèce ont attiré son attention sur la situation très inquiétante du camp illégal de migrants – parmi lesquels des demandeurs d'asile et des mineurs, dont la plupart seraient de nationalité irakienne et afghane – installé depuis près de dix ans dans la ville portuaire de Patras (nord-ouest du Péloponnèse). Selon les estimations du Bureau du HCR en Grèce, près de 3 000 personnes y vivraient aujourd'hui, dans des conditions de vie et d'hygiène qu'il qualifie « d'inacceptables ». Le ministre de l'Intérieur Prof. Pavlopoulos a reconnu la gravité de la situation et informé le Commissaire que les pouvoirs publics s'efforçaient de fournir aux migrants de ce camp les services médicaux et sociaux de base. Le Commissaire a également été informé d'un projet de création d'un centre de rétention pour migrants en situation irrégulière d'une capacité de 1000 personnes à Drepano-Rio, près de Patras.
20. Le Commissaire juge profondément préoccupants les rapports publiés notamment par le HCR faisant état de graves lacunes dans le régime d'asile grec pour ce qui est de la protection des mineurs (demandeurs d'asile) non accompagnés. En avril 2008, le Bureau du HCR en Grèce a publié une étude sur les enfants demandeurs d'asile non

²⁰ Aux termes de son Statut, le HCR reconnaît le statut de réfugié « sous mandat du HCR » aux personnes ayant besoin d'une protection internationale qui se trouvent en Turquie.

²¹ Note d'information du Bureau du HCR en Grèce sur les structures d'accueil des demandeurs d'asile étrangers en Grèce, mai 2008. Cette note signalait également l'existence d'un centre d'accueil pour 10 mineurs non accompagnés à Athènes, géré par une association de protection de l'enfance, ainsi que d'un autre centre pour 10 réfugiés nécessitant une prise en charge psychiatrique, géré par le Conseil grec des réfugiés.

²² Bureau du HCR en Grèce, communiqué de presse du 11/07/2008, disponible à l'adresse : www.unhcr.gr.

accompagnés, qui soulignait entre autres que les statistiques sur les mineurs non accompagnés « établies à partir des données officielles disponibles [sont] incomplètes [...] et inadaptées (l'étude a mis en évidence des erreurs de calcul et d'enregistrement de l'âge du mineur et/ou de son statut de mineur non accompagné) », et faisait remarquer qu'il était « intolérable que les autorités ne connaissent pas le nombre réel de mineurs non accompagnés dans le pays ». Le HCR affirmait dans cette même étude que les autorités grecques continuent d'émettre [sic] des ordonnances d'expulsion à l'égard de mineurs arrêtés pour être entrés illégalement sur le territoire grec et faisait un certain nombre de recommandations visant à améliorer la qualité des services de protection mis à disposition de ces mineurs.²³ Au cours de sa visite en Grèce, le Commissaire a également été informé par le Conseil grec des réfugiés du cas préoccupant d'un jeune Afghane de 15 ans qui aurait été arrêté en Grèce en septembre 2008 et immédiatement reconduit à la frontière turque, puis expulsé vers son pays d'origine.

21. Le Commissaire s'inquiète en particulier de la persistance de graves lacunes dans la pratique en matière de tutelle des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés. L'article 19(1) de la Directive 2003/9/CE (transposée dans le droit interne grec par le décret présidentiel 220/2007) dispose que les Etats doivent prendre dès que possible des mesures pour assurer la représentation nécessaire des mineurs non accompagnés par un tuteur légal ou, le cas échéant, par une organisation compétente. La Convention du Conseil de l'Europe de 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains (signée par la Grèce le 17 novembre 2005 mais pas encore ratifiée) et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (en particulier l'article 22), ratifiée par la Grèce le 11 mai 1993, prévoient également des mesures de protection spéciales pour les mineurs étrangers non accompagnés, et en particulier les demandeurs d'asile. Le HCR a constaté avec une vive préoccupation que les procureurs généraux grecs, bien qu'ayant été désignés par la loi comme tuteurs temporaires des mineurs demandeurs d'asile, n'interviennent que rarement dans les questions liées aux conditions de vie et d'accueil de ces derniers.²⁴

IV. Centralisation de la procédure d'asile et personnels chargés du traitement des demandes d'asile :

22. Le Commissaire a appris que le Service central de police et d'asile de l'avenue Petrou Ralli, à Athènes, ne compte que 11 agents spécialisés en matière d'asile, bien qu'il reçoive 94 % de l'ensemble des demandes d'asile déposées en Grèce.²⁵ Il a également été informé que même les quelques demandes d'asile reçues à Thessalonique sont transmises à Athènes pour examen.²⁶ Le Commissaire s'inquiète vivement des graves troubles à l'ordre public, dont la presse s'est largement fait l'écho par la suite, qui se sont produits le 26 octobre 2008 devant le bâtiment du Service d'asile où près de 3 000 étrangers auraient fait la queue pour déposer une demande d'asile. Ces événements ont donné lieu à une intervention de la police, au cours de laquelle un des demandeurs d'asile a trouvé la mort et plusieurs autres ont été blessés. Lors de sa visite, le Commissaire a été informé par le Groupe de défenseurs des migrants et réfugiés que le samedi et le dimanche, des demandeurs d'asile continuent de se présenter en masse devant le service d'asile, afin d'obtenir un « ticket » de rendez-vous pour déposer leur dossier de demande d'asile. Il a

²³ Bureau du HCR en Grèce, *Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece*, avril 2008, passim, en particulier p. 97-106, disponible à l'adresse : www.unhcr.gr.

²⁴ HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 8, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/country/grc.html ; voir également Bureau du HCR en Grèce, *Unaccompanied Minors Asylum Seekers in Greece*, avril 2008, p. 50-57, disponible à l'adresse : www.unhcr.gr.

²⁵ HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 4, note de bas de page 10 ; Bureau du HCR en Grèce, note d'information, juin 2007, p. 7.

²⁶ Adjoint au Médiateur de la République hellénique, lettre au ministère de l'Intérieur concernant la suspension de la réception de demandes d'asile au Service de l'asile de la Direction des étrangers de l'Attique, 27/10/2008, en grec, disponible à l'adresse : www.synigoros.gr.

également été signalé que les policiers distribuent quelquefois au hasard des « tickets » à certaines personnes dans la queue.

23. En 2007, il y avait 7 150 demandes d'asile en attente en première instance et 19 015 en appel.²⁷ En septembre 2008, ces chiffres étaient respectivement de 5 713 et 26 115.²⁸ L'augmentation importante des demandes d'asile en 2008, dont il a été question précédemment (demandes qui seraient également déposées par certains migrants pour prolonger leur séjour dans le pays), a conduit le Secrétariat général de l'ordre public du ministère de l'Intérieur²⁹ à suspendre la réception des demandes d'asile fin septembre 2008. L'adjoint au Médiateur de la République hellénique a informé le ministère de l'Intérieur qu'il considérait que cette décision « posait problème » d'un point de vue juridique.³⁰
24. Le ministre de l'Intérieur a reconnu qu'il était urgent de créer davantage de centres de traitement des demandes d'asile et a informé le Commissaire au cours de leur échange de vues du 10 décembre 2008 que deux centres supplémentaires allaient être créés à brève échéance. Le Commissaire se félicite de ces informations et invite les autorités grecques à créer, sans plus attendre, de nouveaux centres de traitement des demandes d'asile, dans la capitale et ailleurs, et à engager dans ces services du personnel qualifié en nombre suffisant.

V. Interprétation et assistance juridique pour les demandeurs d'asile

25. Le Commissaire note avec une vive préoccupation que les insuffisances en matière d'interprétation constituent un problème chronique du système d'asile grec. Déjà en 2001, la Commission Nationale Grecque des Droits de l'Homme avait souligné que l'absence d'interprètes officiels lors des procédures d'asile constituait « une violation des principes de procédure élémentaires de l'état de droit et des grands principes du droit international des droits de l'homme ». La Commission Nationale avait également recommandé à l'Etat grec d'adopter une législation relative à l'assistance juridique à apporter aux demandeurs d'asile lors de toutes les étapes de la procédure d'asile.³¹ Dans sa note de position d'avril 2008 mentionnée plus haut, le HCR a rappelé qu'en raison de l'absence d'interprétation et de services juridiques, les demandeurs d'asile sont souvent interrogés dans une langue qu'ils ne comprennent pas et sans être conseillés sur leurs droits au cours de la procédure d'asile.³²
26. La Grèce a adopté la première loi relative à l'assistance juridique (loi n° 3226) en 2004. A noter que, dans deux affaires antérieures, la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à la violation, par la Grèce, du droit à un procès équitable parce que les requérants, tous étrangers, n'avaient pas eu accès à une assistance juridique en vue d'interjeter appel auprès de la Cour Suprême grecque (*Areios Pagos*) dans le contexte de procédures

²⁷ *Statistical information on asylum in Greece (1997-2007)*, données fournies par le bureau du HCR en Grèce.

²⁸ Statistiques sur l'asile de la police grecque pour les huit premiers mois de l'année 2008, disponible à l'adresse : www.astynomia.gr.

²⁹ Celui-ci comporte un Service de l'asile, faisant partie de la Direction de l'asile. En 2007 le ministère de l'Ordre public a été intégré au ministère de l'Intérieur.

³⁰ Adjoint au Médiateur de la République hellénique, lettre au ministère de l'Intérieur concernant la suspension de la réception de demandes d'asile au Service de l'asile de la Direction des étrangers de l'Attique, 27/10/2008, en grec, disponible à l'adresse : www.synigoros.gr.

³¹ Commission nationale grecque des droits de l'homme, Propositions pour la promotion en Grèce d'un cadre de protection des réfugiés moderne et efficace, Rapport 2001, Athènes, Imprimerie nationale, 2002, p. 125, 128, en grec, disponible à l'adresse : www.nchr.gr.

³² HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 3, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/country/grc.html.

pénales les concernant.³³ La loi susmentionnée prévoit une assistance juridique pour les personnes à faible revenu uniquement dans les affaires civiles et pénales. Elle ne couvre pas les procédures relevant du droit administratif, même si la cour administrative suprême grecque (Conseil d'Etat) a reconnu aux personnes démunies de moyens le droit à l'assistance d'un avocat lors des procédures conduites devant elle.³⁴ Le Commissaire note avec regret que l'article 11 du décret présidentiel n° 90/2008, qui transpose dans le droit national la Directive 2005/85/CE, dispose que les demandeurs d'asile ont le droit de consulter « à leurs frais » un conseil juridique ou autre. La loi prévoit une assistance juridique uniquement pour la révision des affaires portées devant le Conseil d'Etat, dernier ressort en matière de droit des réfugiés.

VI. Indépendance de l'instance d'appel de la procédure d'asile

27. En vertu du décret 90/2008 du 11 mai 2008, il peut être fait appel des décisions de première instance prises par le Service de l'asile de la Direction de la police grecque des étrangers (qui fait partie du ministère de l'Intérieur) auprès d'une « commission d'appel ».³⁵ Cette commission est instituée par décision du ministère de l'Intérieur au sein dudit ministère (Secrétariat général de l'ordre public). Elle est composée de six membres : un conseiller juridique issu du Secrétariat général de l'Ordre public du ministère de l'Intérieur (qui la préside), un conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères, un membre du service diplomatique du ministère des Affaires étrangères, un représentant de la première instance mentionnée ci-dessus, un représentant du HCR et un représentant du barreau d'Athènes.
28. Le décret présidentiel susmentionné introduit une nouveauté positive, à savoir que la Commission d'appel est à présent dotée d'un pouvoir de décision, alors que le « Comité consultatif en matière d'asile » qu'elle remplace était doté de compétences purement consultatives. Il n'en reste pas moins qu'au cours de sa visite, le Commissaire a été informé qu'aucun règlement intérieur n'avait été adopté pour encadrer son fonctionnement, ce qu'il estime particulièrement préoccupant. De plus, le Commissaire note que la composition et le cadre juridique général relatif à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'appel suscite de graves préoccupations quant à l'indépendance qui devrait caractériser tout organe juridictionnel (cour ou tribunal) tenu d'offrir un « recours effectif » en vertu de l'article 39 de la Directive 2005/85/CE que le décret présidentiel a pour objectif de transposer dans le droit interne.
29. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, on peut juger de l'indépendance d'un tribunal en se fondant sur trois critères fondamentaux : a) « le mode de désignation et le mandat de ses membres » ; b) « l'existence d'une protection contre les pressions extérieures » ; c) « le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance ».³⁶ Tout comme son prédécesseur, l'actuel Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe note avec une vive préoccupation que la commission d'appel ne peut être considérée comme indépendante à la lumière d'aucun des critères fondamentaux ci-dessus.³⁷ En 2008, le HCR a également recommandé aux autorités grecques de « revoir la composition de la Commission d'appel en vue de garantir son indépendance vis-à-vis de la première instance ».³⁸

³³ *Twalib c. Grèce*, arrêt du 09/06/1998, *Biba c. Grèce*, arrêt du 26/09/2000.

³⁴ Arrêts 515/2000 et 521/2000.

³⁵ Il y a actuellement trois « commissions d'appel ».

³⁶ Voir, entre autres, *Çiraklar c. Turquie*, arrêt du 28/10/1998, paragraphe 38.

³⁷ Rapport de suivi sur la République grecque (2002-2005), 29/03/2006, paragraphes 81 et 82.

³⁸ HCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the « Dublin Regulation »*, 15/04/2008, p. 7, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/country/grc.html.

30. Le Commissaire est conscient de ce que le dernier recours dont disposent les demandeurs d'asile est le « recours en annulation » auprès du Conseil d'Etat, qui est compétent pour toute révision judiciaire des décisions administratives. Tout comme la Cour administrative suprême, ce dernier offre certainement des garanties d'indépendance et d'impartialité en tant que « dernier ressort » dans le processus d'asile. Toutefois, étant donné le problème chronique bien connu de l'extrême lenteur des procédures au sein des tribunaux administratifs grecs, notamment du Conseil d'Etat,³⁹ on ne saurait considérer ce recours comme effectif en ce qui concerne la protection des réfugiés, laquelle exige, par définition, une prise de décision rapide par les autorités compétentes.

VII. La motivation des décisions d'asile en première et seconde instance

31. Le Commissaire note avec une vive préoccupation que, selon une étude du HCR publiée en novembre 2007, aucune des 305 décisions de première instance examinées ne contenait de référence aux faits et qu'aucune ne contenait non plus d'argumentation juridique détaillée puisqu'on se contentait d'y employer des phrases types. Selon la même étude, il était impossible de déduire de ces décisions de première instance comment le ministère de l'Ordre public [de l'époque] avait interprété la loi ni même si celle-ci avait été appliquée.⁴⁰
32. L'étude ci-dessus a révélé une situation semblable en ce qui concerne les 45 affaires examinées en seconde instance et qui contenaient une recommandation adoptée au scrutin majoritaire par l'ancien « Comité Consultatif de l'asile ». Le HCR a noté à cet égard que, d'une manière générale, il n'existait pas d'informations supplémentaires relatives aux faits ou à l'argumentation juridique et qu'il n'existait pas non plus de procès-verbaux des auditions. Cela va à l'encontre du Code Grec de Procédure Administrative et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui exige un compte rendu intégral de l'évaluation du cas du requérant ainsi qu'un procès-verbal de l'audition devant le Comité Consultatif de l'asile. Seuls 12 des 45 dossiers de seconde instance examinés contenaient une brève analyse de l'argumentation juridique du Comité.⁴¹

VIII. Protection de la sécurité physique des migrants dans les zones minées du département d'Evros

33. Le Commissaire est vivement préoccupé par l'existence, depuis 1974, de zones minées dans le département d'Evros, alors même que la Grèce est liée, depuis le 1^{er} mars 2004, par la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (« Convention d'Ottawa »).⁴² Au cours de sa visite, le Commissaire a été informé du déminage intervenu dans certaines régions, y compris celle d'Evros, conformément aux engagements contractés par la Grèce au titre de la Convention d'Ottawa. En vertu de cette Convention, la Grèce est tenue de détruire toutes les mines antipersonnel d'ici au 1^{er} mars 2014.
34. Selon certains rapports, entre 1995 et 2007, 104 migrants en situation irrégulière auraient été tués et 187 auraient été gravement blessés dans les champs de mines situés dans les

³⁹ Voir la Résolution intérimaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/ResDH(2007)74 concernant des durées excessives de procédures devant les juridictions administratives grecques et l'absence de recours effectifs, 06/06/2007, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

⁴⁰ HCR, *Asylum in the European Union – A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007, pp.31-32, disponible en anglais à l'adresse : www.unhcr.gr.

⁴¹ Ibid. p. 33.

⁴² La Grèce a ratifié la Convention d'Ottawa en 2002 par la loi 2999 et a déposé l'instrument de ratification auprès des Nations unies le 25/09/2003 en même temps que la Turquie.

régions frontalières et, début 2008, cinq survivants mutilés étaient recensés dans le pays, tous ressortissants étrangers.⁴³ En septembre 2008, quatre autres migrants en situation irrégulière auraient trouvé la mort dans la zone minée située près du village de Kastanies (département d'Evros), le long de la frontière gréco-turque (en face d'Edirne). L'examen des corps a donné à penser qu'il s'agissait de ressortissants géorgiens.⁴⁴ Le Commissaire s'est rendu dans les zones minées de Kastanies le 9 décembre 2008, où il a été aimablement accueilli et guidé par le Colonel Tomkos de la 32^e brigade motorisée « Rimini ». On a informé le Commissaire que les migrants géorgiens avaient traversé durant la nuit une clôture de barbelés d'une hauteur de 1 m 60, croyant, en fait, traverser la frontière turco-grecque – qui est gardée des deux côtés par des forces militaires et n'est pas matérialisée par des fils de fer barbelés.⁴⁵ Dans la zone minée clôturée de barbelés où a eu lieu le dernier accident et où le Commissaire n'a observé aucun changement, se trouvent des panneaux de danger triangulaires rouges signalisant l'existence de mines et rédigés en grec et en anglais. Le Commissaire a également noté l'existence, sur les barbelés, d'un panneau rectangulaire rouge rédigé en arabe. Les autorités militaires grecques ont informé le Commissaire que, conformément à la Convention d'Ottawa, la destruction de toutes les mines antipersonnel de la région devrait être achevée fin 2009.

35. Les tragédies humaines évitables dans les zones minées doivent cesser. Le Commissaire tient à souligner que, conformément à l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Grèce est tenue de prendre des mesures positives en vue d'assurer la protection effective « du droit de toute personne à la vie ». Cela inclut de prendre des mesures en vue d'éviter, lorsque c'est possible, les pertes en vies humaines.⁴⁶ Les migrants qui tentent d'entrer clandestinement dans le pays sont aussi pleinement protégés par la disposition fondamentale de la Convention européenne mentionnée ci-dessus.
36. Enfin, conformément à la Convention d'Ottawa, la Grèce est tenue de « fournir une assistance pour les soins aux victimes des mines, pour leur réadaptation, pour leur réintégration sociale et économique ainsi que pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines ». Le Commissaire a noté avec satisfaction qu'en 2006 et début 2007, les autorités grecques avaient assuré un soutien en vue de la réadaptation des victimes des mines qui sont toutes des migrants.⁴⁷ Toutefois, certains rapports indiquent que, par le passé, des migrants mutilés par l'explosion de mines dans le département d'Evros n'ont pas reçu une aide appropriée dans le pays,⁴⁸ et qu'en 2008, la coordination interministérielle dans ce domaine, qui exige une assistance rapide aux victimes, n'avait pas progressé comme prévu initialement.⁴⁹

⁴³ “*Landmine Monitor Report 2008*”, chapitre sur la Grèce, disponible à l'adresse : www.icbl.org/lm.

⁴⁴ Reuters, communiqué de presse du 29/09/2008, disponible à l'adresse : www.reuters.com. La nationalité des victimes a été confirmée par les autorités militaires grecques que le Commissaire a rencontrées au cours de sa visite.

⁴⁵ La longueur de la frontière gréco-turque dans le département d'Evros est d'environ 210 kilomètres; une douzaine de kilomètres se trouvent sur la terre ferme, le fleuve Evros constituant le reste.

⁴⁶ Voir par ex. Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Osman c. Royaume-Uni* du 28/10/1998 et *Öneryildiz c. Turquie* du 30/11/2004.

⁴⁷ “*Landmine Monitor Report 2007*”, chapitre sur la Grèce, disponible à l'adresse : www.icbl.org/lm.

⁴⁸ “*Landmine Monitor Report 2005*”, chapitre sur la Grèce, disponible à l'adresse : www.icbl.org/lm; Swissinfo.ch, communiqué de presse du 07/11/2008, disponible à l'adresse : www.swissinfo.ch, dans lequel est rapporté le cas d'un demandeur d'asile marocain qui a perdu ses deux jambes ainsi que l'usage d'un bras dans le département d'Evros en 2002 et qui n'a reçu aucune aide de la part de la Grèce.

⁴⁹ “*Landmine Monitor Report 2008*”, chapitre sur la Grèce, disponible à l'adresse : www.icbl.org/lm.

IX. Conclusions et Recommandations

37. Le Commissaire est parfaitement au courant des importantes pressions que les flux migratoires mixtes (migrants et demandeurs d'asile) exercent depuis de nombreuses années sur la Grèce, comme sur d'autres Etats membres méditerranéens du Conseil de l'Europe. L'importante augmentation des migrations irrégulières observée en Grèce, notamment ces quatre dernières années, a lourdement pesé sur les ressources de ce pays.
38. Le Commissaire considère que d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales européennes, et plus particulièrement l'Union européenne, devraient de toute urgence étudier la possibilité d'accroître l'assistance qu'ils apportent à la Grèce pour lui donner les moyens non seulement de réduire les pressions auxquelles elle doit faire face mais aussi d'élaborer et de mettre en œuvre un système d'immigration et d'asile efficace. Toutefois, le phénomène international complexe des migrations devrait faire l'objet, de la part la Grèce et de tous les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, de mesures à la fois efficaces et pleinement respectueuses des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme.
39. Le Commissaire a noté l'intérêt que la Grèce a manifesté pour accueillir le « Centre régional pour la Méditerranée orientale » FRONTEX en vue d'améliorer le contrôle des frontières extérieures de l'UE.⁵⁰ Tout en reconnaissant que le contrôle des frontières relève du droit et de l'intérêt souverains des Etats, le Commissaire tient à souligner que les mécanismes de contrôle de l'immigration visant à prévenir l'entrée irrégulière de migrants en Europe peuvent ne pas être considérés, en tant que tels, comme une solution efficace.
40. Le Commissaire est profondément convaincu que les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent redoubler d'efforts en vue de considérer la migration comme une question sociale transfrontière complexe et de la traiter comme telle. La migration appelle des plans d'action nationaux et interétatiques détaillés, à long terme et durables. Pour les mettre en œuvre, les pays d'accueil, les pays de transit et les pays d'origine devraient travailler en partenariat et instaurer des consultations systématiques en donnant priorité à la protection effective des droits fondamentaux des personnes contraintes d'émigrer pour mener une vie meilleure. Priorité doit également être donnée à la mise en place, par les Etats d'accueil, de mécanismes et de procédures d'immigration clairs à même de répondre aux besoins du marché de l'emploi en recourant à la migration régulière.⁵¹ Cela pourrait également contribuer à soulager le système d'asile aujourd'hui surchargé par les demandes d'asile qui émaneraient de migrants cherchant à prolonger leur séjour dans les pays d'accueil.
41. Le Commissaire tient à souligner qu'il reste extrêmement préoccupé face à la persistance de graves lacunes structurelles observées dans la pratique de la Grèce en matière d'asile, malgré les nombreuses et importantes recommandations qui ont été formulées par le passé, et ce tant par le précédent Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe⁵² que par plusieurs autres organisations nationales et internationales compétentes, telles que la Commission Grecque des Droits de l'Homme, le Médiateur grec et le HCR. Ces manquements semblent avoir gravement porté atteinte, dans la pratique, au droit de demander et de se voir octroyer l'asile, un des droits fondamentaux inscrits, il y a soixante ans, à l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

⁵⁰ Ministre grec des Affaires étrangères, communiqué de presse du 31/10/2008, disponible à l'adresse : www.mfa.gr.

⁵¹ Voir le Point de vue du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « Il est injuste de sanctionner pénalement les migrations » 29/09/2008, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/commissioner.

⁵² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport sur sa visite en Grèce, 2-5 juin 2002, 17/07/2002, section IV.C et Rapport de suivi sur la République grecque (2002-2005), 29/03/2006, section 4, paragraphe 73 et suivants.

42. Le Commissaire invite instamment les autorités grecques à procéder de toute urgence, en collaboration avec les organisations nationales et internationales compétentes, à une réévaluation complète des besoins et des perspectives du système national d'asile afin qu'il atteigne le niveau de qualité nécessaire à une protection effective des droits de l'homme de toutes les personnes qui ont besoin de la protection internationale.
43. Le Commissaire recommande, en particulier, aux autorités grecques d'élaborer et de mettre en œuvre rapidement un plan d'action cohérent, détaillé et financé de manière appropriée, de préférence dans le contexte d'un plan d'action national en matière de droits de l'homme, l'objectif principal devant être de renforcer et d'améliorer les infrastructures et les ressources liées à l'accueil des demandeurs d'asile et aux procédures d'examen des demandes d'asile en première instance et en appel. Le plan d'action national pour la protection des réfugiés devrait être suivi et évalué régulièrement par les autorités compétentes ; à cet égard, les observations des organisations nationales et internationales compétentes pourraient se révéler utiles. A cet égard, il serait particulièrement souhaitable, afin d'améliorer la qualité des procédures d'asile, de créer une Direction chargée des questions d'asile (qui viendrait remplacer l'actuel Service de l'asile) ainsi que des bureaux régionaux compétents disposant d'un personnel suffisant.
44. Le Commissaire salue les derniers développements législatifs de 2007 et de 2008 qui visent à mettre en place un régime global de protection pour les demandeurs d'asile en Grèce. De fait la nouvelle législation sur les réfugiés semble de nature à offrir, en principe, une meilleure protection aux personnes qui en ont besoin. Il ne fait toutefois aucun doute que les importantes lacunes qui subsistent sont alarmantes car elles soulèvent de très graves questions de protection des droits de l'homme ; elles nécessitent donc une action urgente, concertée et durable de la part des autorités compétentes.
45. Il arrive que les demandeurs d'asile soient détenus avec d'autres migrants en situation irrégulière qui n'ont pas besoin de la protection internationale. C'est pourquoi le Commissaire souligne que le principe de non-détention des demandeurs d'asile énoncé dans le droit international relatif aux réfugiés devrait être fermement ancré dans le droit national et strictement appliqué. Les réfugiés ne devraient être détenus qu'à titre exceptionnel, le moins longtemps possible et uniquement aux fins suivantes : a) vérifier leur identité, b) vérifier les éléments de la demande de statut de réfugié qui n'auraient pas pu être obtenus sans détention, c) traiter les cas dans lesquels les réfugiés ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou ont utilisé des documents falsifiés en vue de tromper les autorités de l'Etat dans lequel ils ont l'intention de demander l'asile et d) protéger la sécurité nationale ou l'ordre public.⁵³
46. L'attention des autorités est également attirée sur les normes relatives à la détention de ressortissants étrangers établies par le Comité Européen pour la Prévention de la Torture (CPT)⁵⁴ ainsi que sur les recommandations qu'il a formulées à l'intention des autorités grecques en vue d'améliorer les conditions de détention, notamment dans les locaux de la police et des postes frontières ainsi que dans les centres de rétention pour étrangers.⁵⁵ En

⁵³ Voir également le point de vue du Commissaire, « Les Etats ne doivent pas imposer de sanctions aux demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire », 17/03/2008, www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317_en.asp, Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Rec(2003)5 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, 16/04/2003, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

⁵⁴ CPT, *Les normes du CPT*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, en particulier p. 39-43, disponible à l'adresse : www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.doc

⁵⁵ Voir le dernier rapport du CPT au Gouvernement de la Grèce, 08/02/2008, p. 14-20, disponible à l'adresse : www.cpt.coe.int/en. Voir également les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme contre la Grèce dans les affaires *Dougoz* (06/03/2001), *Peers* (19/04/2001) et *Kaja* (27/07/2006),

tout cas, le Commissaire tient à souligner qu'il faut mettre un terme immédiat et définitif à la détention de migrants dans des conditions sordides et dégradantes telles que celles qu'il a observées au poste frontière de Ferres.

47. Des mesures autres que la détention doivent être expressément prévues dans la loi et effectivement appliquées dans la pratique. A cet égard, on pourrait utilement se fonder sur les rapports et les orientations pertinents du HCR et des ONG spécialisées.⁵⁶
48. Les demandeurs d'asile placés en détention doivent toujours être informés rapidement et dans une langue qu'ils comprennent des raisons de leur arrestation et de leur détention, conformément à l'article 5.2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.⁵⁷
49. La loi devrait interdire expressément l'application de mesures de détention et de procédures d'asile accélérées aux personnes particulièrement vulnérables, comme les mineurs non accompagnés et les personnes dont il y a raisonnablement lieu de penser qu'elles sont victimes de torture, de violence sexuelle ou de traite des êtres humains, tous cas dont l'examen et l'analyse requièrent *de facto* davantage de temps. La Grèce devrait notamment procéder de toute urgence à la mise en place d'un système de protection efficace pour tous les migrants mineurs non accompagnés, y compris les demandeurs d'asile qui arrivent dans le pays de manière régulière ou irrégulière, conformément aux principes énoncés dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et aux recommandations formulées notamment par le HCR.⁵⁸ Le Commissaire rappelle les normes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe et invite instamment les autorités grecques à prendre immédiatement des mesures en vue de garantir la protection effective de tous les migrants, y compris les demandeurs d'asile, et plus particulièrement les mineurs non accompagnés qui sont retenus durant une longue période dans les installations du port de Patras où ils vivent dans des conditions aussi sordides qu'inacceptables.
50. A cet égard, le Commissaire rappelle la Recommandation CM Rec (2007) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés,⁵⁹ qui encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à élaborer des projets de vie visant « à développer les capacités du mineur, lui permettant d'acquérir et de renforcer les compétences nécessaires pour devenir indépendant, responsable et membre actif de la société. A cette fin, les projets de vie, tout en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant [...] poursuivent les objectifs relatifs à l'insertion sociale du mineur, à l'épanouissement personnel, au développement culturel, au logement, à la santé, à l'éducation et à la formation professionnelle et à l'emploi ».
51. De plus, le Commissaire invite instamment les autorités grecques à procéder le plus tôt possible à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (adoptée en 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} février 2008), signée par la Grèce le 17 novembre 2005. Ce traité contient d'importantes dispositions en matière de promotion et de protection des droits des victimes de la traite, y compris les enfants, et

disponibles à l'adresse : www.echr.coe.int et la Résolution intérimaire du Comité des Ministres ResDH(2005)21, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

⁵⁶ Voir HCR, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, avril 2006, disponible à l'adresse : www.unhcr.org, N. Chmelickova (ed), *Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States*, 2007, disponible à l'adresse : <http://alternatives-to-detention.org>.

⁵⁷ Voir également l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Saadi c. Royaume-Uni*, 29/01/2008, dans lequel la Cour a conclu à la violation de l'article 5. 2, parce qu'une période de 76 heures s'était écoulée avant que le requérant, un demandeur d'asile, ne soit informé des motifs de sa détention dans un centre de rétention.

⁵⁸ Voir également la Recommandation 1597 (2003) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Situation des jeunes migrants en Europe, <http://assembly.coe.int>.

⁵⁹ Adoptée le 12/07/2007, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

telles que celles concernant les incertitudes sur l'âge, la protection de la vie privée, l'accès des enfants victimes de la traite à l'éducation et la protection spéciale dont ils ont besoin lors de procédures juridiques.

52. Le Commissaire insiste particulièrement sur l'article 10.4 de la Convention susmentionnée qui dispose que « dès qu'un enfant est identifié en tant que victime de la traite des êtres humains et qu'il est non accompagné, chaque Partie : a) prévoit la représentation par le biais de la tutelle légale d'une organisation ou d'une autorité chargée d'agir conformément à son intérêt supérieur ; b) prend les mesures nécessaires pour établir son identité et sa nationalité ; c) déploie tous les efforts pour retrouver sa famille lorsque cela est dans son intérêt supérieur ».
53. En ce qui concerne plus précisément l'accord de réadmission (loi 3030/2002) conclu entre la Grèce et la Turquie, le Commissaire en appelle aux autorités des deux pays pour qu'elles revoient rapidement cet accord en vue d'y inclure des dispositions qui permettraient d'offrir des garanties claires pour la protection effective des droits de l'homme de tous les migrants en situation irrégulière, y compris les demandeurs d'asile, une attention particulière devant être accordée aux mineurs non accompagnés.
54. De plus, le Commissaire rappelle que la Turquie continue d'adhérer à la limitation géographique de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, excluant donc du statut de réfugié les personnes originaires de pays non européens. Les autorités grecques doivent donc être, de plus, extrêmement prudentes lorsqu'elles procèdent au retour forcé de migrants en situation irrégulière vers la Turquie. Dans le même ordre d'idées, le Commissaire invite également instamment la Grèce à adhérer rapidement au Protocole n° 4 de 1963 à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui interdit, entre autres, l'expulsion collective des étrangers.
55. Le Commissaire est également particulièrement préoccupé par l'absence d'un mécanisme général d'assistance juridique pour les demandeurs d'asile. Des informations sur les recours existants contre les mesures de détention et sur l'assistance juridique aux demandeurs d'asile, détenus ou non, qui en ont besoin devraient être fournies d'office dès le dépôt d'une demande d'asile. Des interprètes et des traducteurs qualifiés doivent également être disponibles en permanence à tous les principaux points d'entrée dans le pays et dans les services de police qui traitent les demandes d'asile.
56. Les mesures ci-dessus contribueront assurément à améliorer le travail des deux premières instances intervenant dans la procédure d'asile dont l'efficacité doit être renforcée de toute urgence. Pour ce qui concerne notamment la Commission d'appel, le Commissaire invite instamment les autorités grecques à revoir rapidement sa composition et à instituer les réglementations internes propres à en faire une instance efficace et indépendante offrant toutes les garanties d'une voie de recours interne effective.
57. La formation initiale et continue du personnel travaillant dans le domaine de l'asile – en matière de normes et de droit des droits de l'homme mais aussi, plus particulièrement, de l'enfant– doit être sensiblement renforcée dans les programmes du ministère de l'Intérieur destinés à tous les membres de la police s'occupant d'enfants. Priorité doit en outre être donnée de toute urgence aux membres de la police et de la police des frontières qui ont affaire aux migrants en situation irrégulière, y compris les demandeurs d'asile et les mineurs non accompagnés, dans les zones frontalières de la Grèce.⁶⁰ Le ministère de l'Intérieur est également exhorté à prévoir la formation de tous les membres d'ONG chargés de l'administration des centres d'accueil pour les réfugiés.

⁶⁰ Voir également la Recommandation du Comité des Ministres R(98)15 relative à la formation des fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec des demandeurs d'asile, en particulier aux postes frontière, 15/12/1998, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/cm.

58. Il serait particulièrement utile de procéder à la traduction en grec et à la diffusion à tous les organes administratifs et judiciaires, des Vingt lignes directrices sur les retours forcés (2005) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,⁶¹ ainsi que de la Recommandation CommDH/Rec(2001)19 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion.⁶² Ces documents pourraient également être utilement inclus dans les formations mentionnées ci-dessus.
59. Enfin, le Commissaire prie instamment les autorités grecques d'achever le déminage dans le département d'Evros, où les champs de mines ont fait de nombreux morts et de nombreux blessés graves, pour la plupart des migrants et des demandeurs d'asile. En attendant, les autorités militaires grecques sont invitées à renforcer au plus vite le système de clôture de toutes les zones minées de façon à empêcher les migrants en situation irrégulière d'y pénétrer. Le Commissaire tient à redire et à souligner que cette obligation ne découle pas uniquement de la Convention d'Ottawa qui a été ratifiée par la Grèce, mais aussi de la disposition fondamentale de l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui consacre le droit de toute personne à la vie et constitue une des obligations positives de tous les Etats parties.
60. En outre, le Commissaire exhorte les autorités grecques à améliorer la coordination interministérielle et à aider sans tarder les victimes de mines à se soigner et à se réadapter, notamment les migrants qui sont particulièrement vulnérables. A cet égard, il insiste pour que la Grèce ratifie rapidement la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (qu'elle a signée le 30 mars 2007) et à signer et ratifier son Protocole facultatif qui donne compétence au Comité des droits des personnes handicapées pour recevoir et examiner les communications présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation des dispositions de la Convention par un Etat partie.

⁶¹ Disponible sous : www.coe.int/t/cm.

⁶² Disponible sous : www.coe.int/t/commissioner.

**Annexe
Observations des autorités grecques**

I. INTRODUCTION

The objective of the Greek State, according to the recent legislative framework in force (Presidential Decree 220/2007, Presidential Decree 90/2008, Presidential Decree 96/2008 and Presidential Decree 167/2008), is to ensure the unrestricted submission of an asylum request by each third country national, who declares orally or in writing before any Greek authority at the entry points or within the Greek territory, that he / she requests asylum in our country, or requests, in any way whatsoever, not to be deported to a certain country, due to a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion.

The aforementioned clause is also valid for any alien who is transferred to our country under the Dublin Regulation, as long as the relevant definition of the asylum seeker in the Directive 2005/85/EC (P.D. 90/2008) is applicable. That is "a third country national or stateless person who has made an application for asylum in respect of which a final decision has not been taken yet".

II. MAIN CHARACTERISTICS OF THE GREEK ASYLUM SYSTEM (POINTS 7-10)

The constant engagement of the Greek State to securing the protection of asylum seekers is demonstrated by the fact that the number of asylum applications has significantly increased during the last four years in our Country, as compared to the respective decreasing data in other countries of the European Union. The Greek State has received: 4.469 requests in 2004, 9.050 requests in 2005, 12.267 requests in 2006, 25.113 requests in 2007 and 19.884 requests in 2008.

The vast majority of applications examined are the result of abuse of the right to seek asylum, a fact proven by the content of the interviews which follow the submission of the applications. This practice is very common among aliens in order for them to prolong their stay in the Greek territory for economic reasons (especially by third country nationals from Bangladesh, Pakistan, Georgia, etc.). This fact is the reason why the asylum examination procedure takes much longer, due to the enormous amount of requests, and the constant increase of the number of persons staying irregularly in the Greek territory. In this way, third country nationals prolong their stay in our country. Despite the fact that a great effort is made to grant protection to those who are really eligible for it and the grants of asylum status have increased, the percentage of the total examined is misleadingly recorded as low, due to the massiveness of the abusive asylum requests.

Especially in 2007, it is obvious that the most of the applications for asylum were unfounded, since - besides the first degree examination- the applicants that presented themselves before the Asylum Committee (9% did not appear at all to support their application), declare that they abandoned their homeland solely for economic reasons. As a result of that, the Committee has delivered a negative opinion on the overwhelming majority of the applications (85.98%). It should be noted that the members of that Committee were, among others, representatives of the Athens Bar Association and the U.N.H.C.R.

The relevant statistical data are shown below:

YEAR	2004	2005	2006	2007	2008
APPLICATIONS	4,469	9,050	12,267	25,113	19,884
REJECTIONS	3,744	4,585	10,414	20,684	29,525
GRANTS	11	39	64	140	358
HUMANITARIAN STATUS (SUBSIDIARY PROTECTION)	43	85	129	75	55

- POINTS 13-15

The asylum procedure, according to the provisions of P.D. 90/2008 (Asylum Procedures) and 220/2007 (Reception Conditions), initiates for every third-country national who arrives or is transferred to our country and wishes to submit an asylum application (single procedure). As long as an asylum seeker has lodged his application, he is entitled to a list of rights and obligations such as protection from deportation until the finalisation of the examination procedure, free access to labour, accommodation, public education, healthcare etc.

It is noted that when the third country nationals arrive at the Country's borders and specifically to the islands of the Aegean Sea, although they have full information and access to the asylum procedure, most of them do not submit the relevant application. However, this is mainly the result of their free will and choice and is not due to any obstruction by the Greek authorities or anyone else. This appears to be true especially in the area of wider Athens. It is estimated that their above mentioned choice is connected either to the information supplied to them by traffickers (that is to avoid the national procedure in order to maintain the right to abstain from the Dublin procedure) or, during their stay in Athens, by other members of their communities, regarding ensuring legality of residence by the asylum procedure. The two main reasons for lodging an asylum application, especially in the area of Attica, is to obtain the free access to labour market, which is the foremost concern of economic migrants, and for this reason applicants move to the mainland, or to depart for another country of the European Union. This is why they do not submit their applications for asylum at the entry points of the Greek territory.

Moreover, the asylum requests are examined on their merits and on a case by case basis, according to the national legislation on asylum procedures on first and second instance, without the submission of any evidence required, while, after the final rejective decision, the submission of subsequent application is provided for, by the law, since new evidence arises.

III. ACCESS OF NGOs (POINT 16)

It is provided that NGOs and other organizations who specialize in migrant issues have free access in temporary detention centers, such as lawyers from support groups for the rights of migrants and refugees, the Greek Council

for Refugees, Amnesty International, the Ecumenical Refugee Program, the Social Support Network for Immigrants and Refugees, the UN High Commissioner for Refugees, the Initiative for the rights of detainees etc. Any allegations made for the return of third country nationals in Turkey through Evros river, according to complaints made by aliens, are not justified, given that such methods and procedures are not covered by the existing legal framework, laws and orders of the Hellenic Police. Any returns of illegal immigrants in Turkey, are only made on the sole basis of the Readmissions Protocol signed between the two countries (apparently this is the process according to which the recorded returns were made and the complaints were lodged without justification).

- Points 17 - 18

The Ministry of Health and Social Solidarity is the organization responsible for the material reception conditions of the asylum seekers. The existing centers are the following:

1. - Arsis - Social Youth Organization: Its aim is to improve the situation and conditions of stay of unaccompanied minors and wives of asylum seekers and to provide legal aid within the asylum procedure.

a. It includes the operation of a hostel in Magnesia for unaccompanied minors who seek asylum. The benefit society Hellenic Care in Magnesia, owns a private hostel where the actions of the program are being applied. The hostel can host 30 guests.

b. It involves running a guesthouse in Oreokastro (Thessalonica), with a reception capacity of 10 persons.

2. - Social Solidarity in Thessalonica: It operates since 2000 as a Reception Center of asylum seekers and recognized refugees. Since 01-11-2005, it has been implementing the project «Accommodation and support of asylum seekers in the Refugee Reception Center in Northern Greece». The capacity of the Center is 70 persons and one of its target groups are unaccompanied minors and single women. Within the framework of the E.R.F. Program of 2007, the creation of an establishment for 30 persons is approved (exclusively for unaccompanied minors), and it shall soon be fully operational.

3. - PRAKSIS: The organization implements the program «Stegi». It constitutes a program for the reception and integration of asylum seekers, through the creation of organized and supervised housing, i.e. 7 flats of 2-3 rooms, in which newly arriving asylum seekers reside, in groups of 5-6 persons.

4. - Lavrion Refugee Reception Center (Established in 1949): Since 2003 the administration of the Center has been assigned to the Hellenic Red Cross. The aim of the Center is the reception and accommodation of single persons and families of asylum seekers. The capacity of the center is at 300 people.

5. - Reception Center in Ano Kallithea Spercheiada: The Center operates since 2000. The administration has been assigned the Hellenic Red Cross. The aim of the Center is the reception and accommodation of single women as well as, families of asylum seekers. Its capacity is 130 persons.

6. - Unit in Anogeia Crete: The Center operates since 2000 under the National Youth Foundation. The Center's mission focuses exclusively on the reception of unaccompanied minors seeking asylum and its capacity is 25 persons. Its main objectives are: accommodation, healthcare, creative activities (Greek language courses, community work, painting courses, pottery, cultural courses, and financial aid).

7. - Paidopoli in Agria Volos: The 24 person capacity Center for unaccompanied minors has been operating since the beginning of 2008. This project has been commissioned by Contract to the Hellenic Red Cross.

8. - Foundation «Theomitor» in Agiasos Mitylinoi: The 83 person capacity Foundation operates for unaccompanied minors and it is included in the «emergency measures» of the European Refugee Fund 2008.

9. - Doctors of the World: The Reception Center became fully operational in October and the funding Program completes at the end of this year. It has a 60 person capacity and is co financed by the European Refugee Fund under the Annual Plan 2007.

10. - Child Care Center in Konitsa: The Center will host unaccompanied minors and has a 20 person capacity. It belongs to the 6th HealthCare Region and is ready to become fully operational later this year.

11. - -Additional Reception Establishments: Additional institutions are included in the future plans of the Division and two additional structures will become operational for asylum seekers and unaccompanied minors.

IV. ILLEGAL IMMIGRATION IN PATRAS (POINTS 19 AND 49)

A. - It is common knowledge that the phenomenon of illegal immigration in our country indicates a significant and continuous increase, despite any measures taken for its combating, and it tends to take alarming dimensions, thus constituting a significant national problem.

B. - Most aliens stay in Patras hoping to find the means to transit to the countries of Western Europe. Due to this fact, very few of them resort to the asylum procedure, in order for them to be eligible for any project of European or U.N. funding, although they were invited to do so by the State in cooperation with the cooperation of U.N.H.C.R. and other stakeholders. Besides, they admit in person that Greece is not their final destination.

C. - Moreover, most illegal immigrants originate mainly from problematic countries concerning their expulsion, thus the accomplishment of the relevant procedure is very difficult and most of the times impossible.

Specifically: These people enter our country in most cases without any travel documents or other evidence confirming their identity or country of origin or third country, making it often impossible to remove them from the country, since they themselves are not willing to cooperate with the consular authorities of their country, in order to obtain valid travel documents.

Most foreign Consular Authorities in our country do not respond in time or do not issue any travel documents for the extradition of nationals (Pakistan, India, Iraq etc.), while others require the payment of fees (Georgia, Armenia, Moldova etc.) for the issuance of such documents. It is extremely hard to identify or issue travel documents for third country nationals whose countries do not have a diplomatic representation in Greece (Afghanistan, Sudan, Mauritania, Somalia etc.).

Please note that no airline carrier accepts a passenger without travel documents.

D. - Nevertheless, we are concerned about the humanitarian aspect of the issue at local level and therefore we make every effort possible and have already activated the co - competent organizations, which are responsible for each case. To achieve this, we work with the services of other Ministries, such as the Ministry Health and Social Solidarity, the Ministry of Mercantile Marine, The

Aegean and Island Policy, the General Secretariat of Western Greece, the local authorities, the U.N.H.C.R. and NGOs.

In this framework, the selection of the site where the new Center For illegal immigrants in Patras (Area of Drepano Rio) will be constructed will constitute one step closer to a satisfactory resolution to the problem of immigrants who have irregularly entered the country and are found in the wider area.

This concludes the first phase towards the resolution of a chronic problem that has been troubling the wider region of Patras and it is a solution in full conformity with our international and European obligations as well as respects the culture and history of our country. The relevant cost, in this case too, will be taken up by the Ministry of Interior, in compliance to its commitment towards the local authorities that the Center will be situated in the outskirts of Patras or any other municipality. The main priority remains the Protection of Human Rights, in cooperation with local factors, as well as the guarantee of social peace and security for the local habitants.

Finally, the «Médecins Sans Frontières» is actively involved in supporting the ad hoc camp near the port of Patras (this is not within the competence of the Ministry of Interior / Hellenic Police Headquarters) from 12-05-2008, by providing one a doctor, one psychologist and one technician.

V. SPECIAL CARE FOR UNACCOMPANIED MINORS (POINTS 20-21)

The reception conditions of unaccompanied minors are a matter where particular attention and sensitivity are demonstrated in every case. Article 19 of the Presidential Decree 220/2007 sets the basis for the solution of a chronic problem, concerning the treatment of unaccompanied minors and in particular those who have not applied for political asylum.

More specifically, it is provided that the competent authorities take immediately all necessary measures to guarantee the legal representation of the minors. They inform the Public Prosecutor of the Juvenile Court and where there is no such Public Prosecutor, the competent Public Prosecutor of the local Court, who acts as temporary guardian and proceeds to the required actions for the appointment of guardian a for the minors.

Certainly the protection of unaccompanied minors asylum seekers is continued as before; moreover, it is provided that the competent authorities which receive and examine the asylum applications submitted by unaccompanied minors, take immediate measures as follows:

a. They ensure that the housing needs of the minor are met by accommodation close to adult relatives, foster families, Reception Centers which provide special infrastructure for minors or other accommodation establishments suitable for minors and that such an arrangement is sufficient enough to protect the child against the threat of human trafficking and exploitation.

b. They focus their efforts towards the housing of siblings under the same roof, by taking into consideration the age, maturity and the best interest of each minor.

c. They try to locate the members of the minor's family as soon as possible.

d. Any relocation of unaccompanied minors must be reduced to the minimum.

e. In the event that there is a life threatening situation or a threat against

the physical safety of the minor or his close relatives, especially if they live in the country of origin, the collection, process and transmission of information concerning the above persons is made confidentially, so that their safety may not be endangered.

Furthermore, it is seen that the personnel managing unaccompanied minor cases have received the appropriate training regarding dealing with the minors' needs. This personnel has the duty of confidence when it comes to the personal data of which they are informed while exercising of their responsibilities. The procedures of examination of asylum requests and their residence in our Country are governed by the principle of the protection of the child's best interest, on the basis of the international regulations and the national legislation.

The Aliens Law has not included an individual provision for the exclusion from arrest and detention for deportation of unaccompanied minors who violate the migration legislation. Besides, the prospect of an opposite provision would increase the problem of the "children of traffic lights" and child labour in general.

Whenever it is proven that the minor is a victim of human trafficking, article 47 of the Law 3386/2005 is applicable. To this end, the appropriate guidelines have been set out by the competent Public Security Directorate / Hellenic Police Headquarters.

At the sites where illegally entered third country nationals are detained, any unaccompanied minors are separated from the rest of the detainees, until the all the Police procedures for the determination of their age, their origin, their eligibility to the asylum status and the relevant information of the judicial authorities are concluded.

Furthermore, the competent Agencies of the Ministry of Health and Social Solidarity take particular measures for securing accommodation in the special Reception Centers and the creation of a favorable and safe environment for the minors seeking political asylum for the whole duration of examination of their request.

Major importance is paid to the information of the minors concerning their rights and their requests are examined as top priority cases in the presence of an interpreter in their own language or in a language which they understand, with absolute confidence.

In addition, instructions have been given to all of our Services to facilitate the work of Agencies and NGOs which assist in the legal aid and psychosocial support of the minors.

Finally, the sensitive issue of minors and more specifically unaccompanied minors is not only a "police challenge". It is therefore dealt with in cooperation with other Services and agencies, such as the Public Prosecutor's authorities, the Ministry of Health and Social Solidarity and other competent authorities of the Ministry of Interior (besides the Police Headquarters, that is the former Ministry of Interior, Public Administration and Decentralization), the Ministry of National Education and Religious Affairs, the Ministry of Justice, several Non Governmental Organizations and other associations (To hamogelo tou paidiou, Association for missing and sexually abused children etc.).

They always remain in especially created facilities, separated from other adults, according to the special status of hospitality and protection. The Police Directorates of the Country inform the Ministry of Health and Social Solidarity accordingly, so that the minors are transported to reception centers for

unaccompanied minors (open centers), which are available. The unaccompanied minors are transferred there for their own protection from other adults and their entitlement to programs of mental support and improvement of living conditions.

Indicatively, we mention the center for the accommodation of minors in Amygdaleza of Attica, with a capacity of 40 persons (with the possibility of accommodating 14 persons more), which has been operating since 16-04-2008 and includes, apart from the lodging and personal hygiene rooms, there are special recreational sites (closed and open sports courts, library, a computer room) as well as a medical center - infirmary room. Following to the intervention of the Hellenic Police, the Ministry of Health and Social Solidarity has been asked to provide, apart from the proper equipment, for the staffing of the medical center with the necessary medical and nursing personnel (pathologists, psychiatrists), social workers and psychologists, as well as for the provision of first instance medical care, as well as psychosocial support of the underaged aliens.

When the deportation of the unaccompanied minors is unfeasible, due to the lack of airline connection with the country of origin, e.g. Afghanistan or other problems arise, e.g. Iraq etc., the unaccompanied minors are discharged with restrictive order, according to article 78 of Law 3386/2005, as soon as the competent Public Prosecutor of the Juveniles Court is informed and they are accommodated in special establishments, in cooperation with Non Governmental Organizations.

The Hellenic Police Headquarters shows particular concern regarding such cases and deals with them in priority. It makes all necessary efforts in order to ensure the special protection for the children and diminish or vanish any abuse or exploitation of minors.

- POINTS 22 - 24

The Aliens Division of Attica / Department of Political Asylum (Petrou Ralli) is the competent authority responsible for the receipt and consideration of requests for asylum, the further service of the asylum seekers throughout the examination of their request, until the finalization, and the service of recognized refugees as well as third-country nationals who remain in the Greek territory for humanitarian reasons (subsidiary status), for the region of Attica.

It was decided that the submission of all requests for asylum be made on Sunday 14-09-2008 for the purpose of security of the facilities, hygiene, health and safety of both the police personnel and the incoming foreigners during the registration of requests, since the number of incoming third country nationals was rather increased. In particular, 1.583 requests for asylum were filed and the asylum seekers were all registered and supplied with the same document setting an appointment for interview until 07-11-2008. In this way, all asylum-seekers were served and any inconvenience was eliminated for their benefit.

Yet, until 07-11-2008 the Aliens Division was understandably unable to receive and consider any additional requests for asylum, with the exception of requests coming from members of vulnerable social groups. On 26-10-2008 the Department of Political Asylum - Aliens Division of Attica, responding to protests made by the U.N.H.C.R. and several NGOs, re-established the regular process and received approximately 430 requests for asylum. From 04-11-2008 until 15-11-2008 and, in order to avoid overcrowding by a large number of incoming asylum seekers as well as for the better service of asylum seekers

nationals of countries in difficult situation, and who were being stalled, because of the great number of improper asylum requests, it was decided that all asylum requests be submitted very day per country of origin, initially on a trial basis. It should be noted that the U.N.H.C.R. was not totally opposite to this procedure. This process led to daily mass turnout of asylum seekers who reside outside Attica and were waiting for the submission of asylum claims. Since this process did not convey the expected results, since 22-11-2008 the Department of Asylum / Aliens Division of Attica resorted to only registering initial asylum applications, which were submitted every Saturday.

It should be underlined that the process of filing asylum applications was never suspended, a fact which is proven by the large number of asylum interviews given daily at the Department of the Asylum Directorate.

VI. INCIDENTS DURING THE REGISTRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS AT ATHENS ASYLUM DEPARTMENT

Regarding any minor incidents during the registration process of the asylum seekers outside the Aliens Division of Attica, we would like to bring to your attention that they are due to the extremely increased number of incoming persons and the lack of understanding on their behalf for the difficulties that the responsible officials are facing everyday when receiving and taking interviews. In particular, the Aliens Division of Attica takes all the necessary police measures to tackle with problems, when third country nationals arrive to submit an initial request for political asylum. It is for this reason and that this division disposes police personnel in two shifts (15.00 - 23.00 and 23.00 -07.00) in order to serve incoming persons in the best way.

- POINTS 25-26

Each asylum seeker is given an information leaflet explaining the asylum procedures in five (5) main languages which are usually understood by asylum seekers (Arabic, Turkish, Persian, English and French). This leaflet was issued in cooperation with the U.N.H.C.R., in the framework of the European Programme "Equal" and was distributed to all competent Police Services for the purpose of informing aliens. This leaflet is distributed along with all the information documents to each third country national who is arrested for illegal entry waiting for expulsion.

The decision related to the case of application for international protection is served in accordance with our national legislation. The third-country nationals are informed in a language they understand and they sign in the presence of an interpreter the content of the decision and their further rights to appeal, either to the Appeals Committee (independent decisive Body which has replaced the Asylum Committee, Art. 26 PD 90/2008) or the Council of State, or the right to make a subsequent application.

Furthermore, the translation of the main part the decisions in several languages of the main aliens nationalities, has been initiated.

Each alien applying for asylum may attend with his / her attorney every stage of the asylum procedure, as provided for in the provisions of our national legislation in relation to the guarantees on asylum seekers. It is noted that the illegal immigrants detention centers are often visited by representatives or lawyers of the U.N.H.C.R. for refugees and NGOs who make a positive assessment of the efforts that are being made.

When an appeal for annulment is exercised against the second degree rejecting decision at the Council of State (highest administrative Court), the asylum seeker is provided with legal aid free of charge, in accordance with the procedure prescribed in the provisions of law 3226/2004 (A'-24), provided the appeal for annulment was not clearly inadmissible or clearly ungrounded, in the judge's estimation.

The presence of an interpreter is also provided for in the relative legislation and efforts are being made to cover the needs of interpretation aid in all Services involved, with the cooperation of NGOs.

- POINTS 27-32

The Appeals Committee was enacted for the examination of asylum claims on 2nd Instance. It is an independent body with decision competence. It consists of: One member from the Legal Council of State personnel, serving at the Legal Advisor's Office of the Secretariat General of Public Order of the Ministry of Interior, and who is appointed by an act of the Head of the same Office, as Chairman, and ii) one representative of the Special Legal Service of the Ministry of Foreign Affairs, iii) one representative of the Diplomatic Branch of the Ministry of Foreign Affairs, iv) one representative of the Asylum Department / Aliens Division, v) one representative of the UNHCR and vi) one representative of the Bar of Athens, as members.

The Committee invites the alien, who is informed on time and in language that he / she understands, regarding the place and date of the examination of the appeal, as well as the right to present himself with a lawyer, in order to express orally in presence of an interpreter, the arguments about the case, give clarifications or submit any additional evidence.

During the meetings of the Committee, the questions of each member and the answers of each applicant are registered in written. The fully justified decision of the Committee, which is issued by majority, is notified to the applicant shortly.

The Committee operates according to the Rules of the Administrative Procedure Code.

The applicant can submit an appeal to the Council of State, when the second instance decision is rejective.

VII. DECENTRALIZATION OF THE ASYLUM PROCEDURE

In the framework of amending the existing Presidential Decrees 220/2007, 90/2008 and 96/2008, the decentralization of the whole procedure is proposed with the establishment of suggestive committees regarding asylum applications in the Athens Asylum Department, the Thessalonica Asylum Department and in the rest of the Police Directorates in every Region. They will consist of one member from the Legal Council of State personnel, who is appointed by an act of the Head of the same Office, as Chairman, one representative of the local Police Directorate, who is appointed by an act of the Head of the Directorate and one representative of the U.N.H.C.R., or their legal substitutes, as members.

VIII. THE PROTECTION OF REFUGEES' SECURITY IN THE MINE FIELDS IN THE MUNICIPALITY OF EVROS (POINTS 33-38)

In accordance with the obligations deriving from the implementation of

the "Ottawa Convention", our country has proceeded to the following:

1. - The mine fields in the region of will be cleared within a specific time period, which can not exceed 8 years.

2. - By 2011 all mine fields will have been cleared (including those located in the municipality of Evros).

3. - Since Greece has already put forth great efforts to this effect, it is foreseen that all mine fields will have been cleared within 2010.

IX. DETENTION CONDITIONS AT THE BORDER GUARD DEPARTMENT IN FERRES (POINT 46)

The great number of detained aliens results from the operations being taken place at the Special Center for illegal alien in Peplo and to recent large number of arrests.

The maximum time limit for detention is up to 3 months. Every detainee is granted with special information leaflets regarding their rights.

After the arrest, they are all examined by a doctor as precaution. This doctor visits the premises of the Department often.

X. GREECE TURKEY READMISSION PROTOCOL(POINTS 52 - 54)

This Protocol was signed on 08-11-2001 in the framework of Police Cooperation. It was ratified by Law 3030/2002. From the data listed below, it results that the Turkish side does not fulfill its obligations. Especially:

Until today 3.936 requests were submitted regarding the readmission of 56.730 illegal immigrants of various nationalities. The Turkish Authorities accepted the return of 7.442 aliens, from whom only 2.170 were transferred.

Unfortunately, the Turkish side neither complies with the obligations deriving from the Protocol nor cooperates in readmission issues.

Specifically: Their answers are usually rejective, despite the submission of strong evidence (i.e. arrest of Turkish smugglers, passport Visas, Turkish currency and transportation tickets, photographs in Turkish sites etc.).

They choose to reply a long after the deadlines without any justification, the deny receiving illegal aliens, when these persons state on purpose different nationality, with obvious scope the annulment of the readmission.

None of the asylum applicants are removed from our country, unless the relevant procedure is finalized, according to article 33, par. 1 of the Geneva Convention, article 3 of the E.H.R.C. and other international legal instruments. Additionally, after the finalization of the asylum procedure, no alien is transferred to an third country, where it is presumed that their lives or liberties are endangered (nor refoulement clause).

XI. CONCLUSIONS

The Police Authorities, entrusted with the aforementioned competences, paying particular attention to the "right to asylum" and the clause of "non-refoulement", do not proceed to the removal of third country nationals from our country, if the below procedures have not been completed :

The screening of all cases, in order to verify the real causes for which they have left their country and examine the possibility of some of them pursuing protection through the grant of asylum. Priority is always given to the cases of minors and people belonging to vulnerable groups such as the

elderly, those suffering from health conditions and women.

Providing information to third country nationals on their rights, especially on the right to interpretation services, the right to communicate with a lawyer and to receive legal services, the right to communicate with international organizations, such as the U.N.H.C.R. or other Non Governmental Organizations.

However, it is, indeed, a fact that a great number of third country nationals of unknown nationality enter illegally and massively the Country, bearing no travel or other documents proving their identity and country of origin and seek asylum. It has been noted that more often than not, as it is later confirmed, many of them give false identity and nationality details, invoking the nationality of a country suffering from civil conflicts or authoritative regimes, aiming at favorable treatment by the Greek authorities.

In these cases and exactly for these reasons (unknown identity, nationality and thus intentions for entering irregularly the Country) give rise to questions of public order and security and until all claims have been examined in detail, our services are justified first to arrest and then to put under detention of these third country nationals, abiding to the provisions for administrative deportation decision included in the migration legislation (Law 3386/2005).

However, in any case, according to our national legislation, the detention of third country nationals and asylum seekers (originally arrested for irregular entry), in application of Administrative deportation decision, is subject both to judicial (Court of First Instance) and administrative (Ministry of Interior) review, so that the possibility of the detainees to be discharged is secured, when it is formally deemed that there are no grounds for detention. No asylum seeker is removed from the Country if the claim examination procedure has not been completed in application of article 33 par. 1 of the Convention of Geneva, article 3 of the European Convention on Human Rights and other International Conventions.

XII. MEASURES FOR IMPROVING THE CURRENT PRACTICES

- The Community Directives on Reception Conditions, the procedures for granting the international protection status and the minimum requirements for recognizing and revoking the refugee status have been incorporated into the national legislation.
- The Asylum Services have been upgraded by the establishment of independent asylum services for jurisdiction of the Directorates of third-country nationals of Attica and Thessaloniki and their infrastructures have been improved.
- The Refugees Committee was enacted for the examination of asylum claims at 2nd instance. It is an independent body with decision competences.
- The persons involved in the asylum procedure receive training through seminars and education programs co-financed by the EU, with the cooperation of the UNHCR and Non Governmental Organizations, addressed both at the Asylum Service of Attica and at the Services in other parts of the country.
- A fully computerized application has been created, offering national coverage, to record the claim progress..
- A Documentation Office was established to collect information about the situation in the asylum seekers' countries of origin and it is located at the

Asylum Department of the Directorate of third-country nationals at the Hellenic Police Headquarters. The aforementioned information is being recorded on a Hellenic Police website (INTRANET) to which only authorized personnel has access.

- An updated informative leaflet has been published in more than 70.000 copies about the asylum procedures in the five (5) most frequently used languages of asylum seekers (namely Arabian, Turkish, Persian, English and French), with the cooperation of UNHCR within the framework of the EU programme "Equal". This leaflet has been distributed to all competent Police services to the interests of third country nationals. The aforesaid leaflet is distributed along with all other information forms to all third country nationals arrested to be deported.
- An informal ad hoc team has been established and operates towards the solution of problems which arise in relation to asylum. In this team participate also, representatives of the UNHCR.
- We have initiated the procedure of issuing new traveler documents for those bearing the refugee status according to the 1951 Convention of Geneva for the stateless persons according to the 1954 Convention, and in harmonization with the EU Law, for those entitled to subsidiary protection (humanitarian status).