

FRONTEX

ENTRE GRÈCE ET TURQUIE :

LA FRONTIÈRE DU DÉNI



FIDH - Migreurop - REMDH

Ont participé à ce rapport : Katherine Booth (FIDH), Shadia El Dardiry (REMDH), Laura Grant (Consultante migration et droits humains auprès de la FIDH), Caroline Intrand (CIRÉ-Migreurop), Anitta Kynsilehto (REMDH), Regina Mantanika (chercheuse associée à Migreurop), Marie Martin (Migreurop), Claire Rodier (Migreurop), Louise Tassin (chercheuse associée à Migreurop), Eva Ottavy (Migreurop)

Cartographie : Olivier Clochard

Photographies : Louise Tassin et Eva Ottavy

Maquette : Alterpage

Remerciements :

À chacun(e) des participant(e)s aux entretiens pour leur disponibilité. Aux associations membres et partenaires de nos organisations et à celles rencontrées au cours de la mission en Turquie (Helsinki Citizen Assembly-Refugee Advocacy Support Program (HCA-RASP), Human Rights Association (IHD) et Mülteci der) ainsi qu'en Grèce (la ligue grecque des droits de l'homme, le Greek Council for Refugees (GCR), le Village of all together, etc.) pour leur soutien d'importance lors de la mission et pour la rédaction de ce rapport. Cette mission a été par ailleurs grandement facilitée par le soutien des eurodéputées Mme Cornelia Ernst, Mme Hélène Flautre, et Mme Marie-Christine Vergiat et de leurs assistants ; des députés grecs Afroditi Stampouli et Giannis Zerdelis, de leurs assistants ainsi que du conseil municipal de Mytilène. Nous adressons, enfin, nos plus sincères remerciements aux migrant(e)s qui ont accepté de partager la réalité de leur situation avec notre délégation et nous ont autorisées à utiliser leur témoignage aux fins de cette étude.

Ce projet est soutenu par l'Agence danoise d'aide au développement international (Danida), le Programme européen pour l'intégration et la migration (EPIM) – une initiative conjointe des fondations du réseau européen des fondations (NEF) – et de l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida). La responsabilité du contenu incombe aux seules auteures et peut ne pas refléter les positions de Danida, EPIM, NEF ou de Sida.



Photo de couverture : navire des gardes-côtes grecs rentrant dans le port de Mytilène (île de Lesbos) après une nuit de patrouille, octobre 2013.

Sommaire

Introduction	5
Méthodologie et difficultés de l'enquête	10
Chapitre 1. Frontex à la frontière Gréco-Turque : déni de responsabilité ?	14
A – Contexte de l'intervention de Frontex dans la zone	14
1 – Frontex : la frontière gréco-turque comme laboratoire	15
2 – Le financement des opérations Frontex : priorité à la surveillance et aux systèmes de sécurité	23
3 – Les plans des opérations conjointes Poséidon : accès limité à l'information et multiplicité des acteurs	24
B – Pratiques illégales en mer Egée : qui est responsable ?	27
1 – L'accès au territoire européen et les interceptions maritimes	27
La détection pré-frontière	27
La dissuasion par les gardes-côtes grecs : en amont de la frontière ou dans les eaux grecques ?	29
Les <i>push backs</i>	31
La présence de forces spéciales grecques lors des opérations d'expulsion	33
2 – Les risques pour les droits humains dans le cadre de l'opération Poséidon	35
Zone géographique d'intervention de Frontex	36
Objectif des opérations en mer de Frontex	36
Des opérations qui contreviennent au droit international	38
Le « screening » (l'identification) : faciliter le renvoi ou le refoulement ?	39
Le débriefing, une pratique intrusive	41
3 – Un déni de responsabilité malgré des violations des droits reconnues par l'agence	44
Le dispositif relatif aux « incidents graves »	44
Les rapports de violations des droits à la frontière gréco-turque	46
Une responsabilité floue dans les textes	47
Chapitre 2. Des réformes législatives insuffisantes dans la région	52
A – La Turquie: des migrants bloqués dans un pays en transition	52
1 – La politique migratoire et la gestion des frontières en Turquie	54
La nouvelle Loi turque en matière d'immigration et d'asile	56
Détenation de migrants	58
Droits des réfugiés	59

2 – Les incertitudes liées à l'application du nouveau régime législatif dans le contexte turc	61
Nouvelle politique : aspects pratiques et incertitudes	61
Réfugiés en Turquie : la guerre en Syrie et ses conséquences	63
Expulsions de Syriens	65
Les réfugiés fuyant d'autres pays	66
Présence du HCR	67
3 – L'exportation du modèle européen ?	67
B – La Grèce : réformes à tâtons, pratiques à reculons	70
1 – La difficile mise en place d'une procédure d'asile	72
2 – La gestion sécuritaire des questions migratoires	73
Les centres de « premier accueil », l'enfermement qui ne porte pas son nom	73
Les centre de détention (Pre-removal centres) et la durée d'enfermement excessive	75
3 – Les financements européens en Grèce : contrôle vs accueil	79
4 – Lesbos : ping-pong entre les autorités	82
5 – Corinthe : exemple de l'enfer(mement) en Grèce	84
Conclusion	85
Recommandations	89
Annexe 1 Naufrages recensés pour la période 2012 – début mai 2014	91
Annexe 2 Experts et Equipements Opération Poséidon 2012	93
Annexe 3 États membres participants à l'opération Poséidon 2012 et 2013	94
Annexe 4 Opération Poséidon : identification (screening) - données 2012-2013	96
Annexe 5 Opération Poséidon: interceptions et sauvetages 2012 et 2013	97
Annexe 6 Opération Poséidon : débriefing 2012-2013	98
Annexe 7 Participation de la Grèce aux vols retours conjoints	98

Introduction

Depuis quelques années, le nord-est de la Méditerranée est considéré comme la porte d'entrée la plus empruntée par les migrants pour rejoindre l'Union européenne (UE). Le renforcement des moyens de surveillance aériens et maritimes ainsi que le déploiement de l'agence européenne Frontex entre l'Afrique de l'ouest et l'Espagne (péninsule ibérique et îles Canaries) a conduit à un déplacement des routes migratoires vers l'est, entraînant, presque mécaniquement, un engagement plus important de Frontex dans la région.

Créée en 2004, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex ou 'l'agence') est un des outils majeurs de la stratégie développée aux frontières extérieures pour « prévenir et réduire l'immigration irrégulière », objectif principal de la politique migratoire de l'UE.

L'agence considère la frontière gréco-turque comme le « centre de gravité » de ses activités depuis 2010¹. Théâtre de deux opérations « Poséidon » aux frontières maritimes et terrestres, chacune reconduite depuis leur lancement en 2011, cette zone frontalière a servi de laboratoire à l'agence avec la mise en place du premier bureau régional Frontex au Pirée (Grèce) en 2010, ainsi que le déploiement des premières équipes d'intervention rapide, les RABIT², en octobre de la même année.

Au fil des années, les voies de passage de la frontière ont évolué au gré des opérations de l'agence et de celles des autorités grecques. Par le passé, les migrants rejoignaient généralement la Grèce via la frontière terrestre dans la région d'Evros, située au nord du pays. Depuis août 2012, les associations turques ont constaté une nette augmentation des départs par bateau depuis la région d'Izmir (Turquie) en direction des îles grecques, en réaction directe au renforcement des contrôles à la frontière terrestre.

Ainsi, alors que Frontex se félicitait d'une baisse importante du nombre de migrants interceptés à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie en

¹ Frontex, (2012) « Rapport Général 2011 »

² RApid Border Intervention Teams

2012 (2000 personnes interceptées par semaine en août contre moins de 10 à partir d'octobre)³, le nombre de migrants interceptés en mer a nettement augmenté à la même période, passant, selon les chiffres des gardes-côtes grecs, de 102 interceptions au premier semestre 2012 à 3280 au second semestre⁴. D'après l'agence, en 2012, 3307 interceptions ont été recensées dans le cadre de l'opération Poséidon à la frontière maritime. En 2013, ce chiffre passe à 10 427 interceptions⁵.

Les chiffres fournis par les autorités grecques semblent faire peu de cas du nombre, en constante augmentation⁶, d'accidents en mer. Entre septembre 2012 et début mai 2014, on décompte au moins 18 naufrages 191 personnes mortes et 33 disparues⁷.

La grande majorité des victimes étaient de nationalité syrienne et afghane, des réfugiés fuyant des conflits. Ceci explique la présence importante de femmes et d'enfants dans les bateaux.

Le nombre et la récurrence de ces drames pose le problème de l'adéquation des opérations de contrôle aux frontières aux impératifs de sauvetage de personnes en danger. Ils interrogent également la légalité de ces opérations au regard des obligations dues aux personnes en demande de protection internationale.

En effet, la priorité donnée à l'étanchéité des frontières conduit à repousser les migrants hors des eaux européennes avant même qu'un examen approfondi de leur situation permette de savoir si ces personnes ont droit au

3 Frontex, (2013), « Rapport Général Frontex 2012 »

4 Costas Onishenko, « Greek islands faced with fresh wave of illegal migrants », *Ekathimerini*, 7 janvier 2013

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapporteuse : Mme Tineke Strik (2013) Migrations et Asile : Montée des tensions en Méditerranée orientale

5 Courriel de Frontex à la délégation en date du 05/03/2014

6 Voir annexe I de ce rapport, Recensement des naufrages pour la période 2012-début 2014

7 Ces données ont été collectées sur la base d'articles de presse et de la chronologie du rapport *Pushed back. Systematic human right violations against refugees in the Aegean Sea and at the greek-turkish land border* de Pro Asyl, 2013, page 33 du rapport de Pro Asyl. Cette chronologie a été mise à jour jusqu'à début mai 2014. En l'absence de données officielles, elles ne représentent pas nécessairement la totalité des naufrages en mer Egée. Le nombre de morts et de disparus reste particulièrement incertain. En annexe de ce rapport, vous pourrez trouver la liste de ces naufrages de septembre 2012 à début mai 2014



Bâtiment du siège national des gardes-côtes grecs au Pirée, octobre 2013

séjour en Europe ou à une forme de protection internationale en violation du droit à demander l'asile.

Dans son arrêt *Hirsi* de 2012⁸, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a confirmé l'illégalité des retours forcés en mer (les « *push backs* ») : aucune personne ne peut être renvoyée sans que sa situation individuelle ne soit examinée (interdiction des expulsions collectives) et aucun renvoi ne peut avoir lieu si la personne risque d'être soumise à des traitements inhumains ou dégradants (non-refoulement). De nombreux témoignages attestent pourtant que les migrants sont régulièrement repoussés vers la frontière

8 CEDH, *Hirsi Jamaa c. Italie* (Requête N° 27765/09), 23 février 2012

turque, souvent avec violence. Les techniques dissuasives en mer utilisées pour repousser les embarcations relèvent de la même logique.

Alors que d'importantes réformes législatives ont été conduites en Grèce et en Turquie, les allégations de violations des droits des migrants à la frontière gréco-turque perdurent, étayées par de nombreux rapports d'associations, concernant notamment les conditions de détention inhumaines et dégradantes⁹, les violations du droit à l'asile, les interceptions en mer par les gardes-côtes grecs et les retours forcés vers la Turquie¹⁰. Le Conseil de l'Europe¹¹, l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne¹² et le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits des migrants¹³ ont également exprimé leurs profondes préoccupations vis-à-vis des violations des droits humains commises à cette frontière. Si les réformes engagées par les autorités grecques et turques représentent des avancées, les réserves sont nombreuses.

D'une part, les modalités incertaines de la mise en œuvre des nouveaux cadres juridiques posent les limites d'une réponse aux défauts systémiques dénoncés depuis plusieurs années en Grèce comme en Turquie. D'autre part, l'esprit de ces réformes répond aux objectifs fixés par l'Union européenne concernant la gestion des flux migratoires et de contrôles aux frontières : validation du plan d'action grec pour la gestion de l'immigration¹⁴, rapprochement des cadres juridiques européens et turcs permettant la facilitation de la mobilité des ressortissants turcs et la signature d'un accord de réadmission en décembre 2013. Tout ceci pose les limites de réformes censées apporter des réponses pour un meilleur accueil des migrants en Grèce et en Turquie,

9 Médecins Sans Frontières (2014) « *Invisible suffering* »

10 Pro Asyl (2013) « *Pushed-Back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegeans sea and at the Greek-Turkish land border* »

Amnesty International (2013) « *Frontier Europe: Human rights abuses on Greece's border with Turkey* »

11 Ibid. 4

12 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2013) « *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe (Résumé)* »

13 Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits des migrants (2013) « *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants. Additif mission Greece and Turkey* »

14 Secrétariat Général de l'Union européenne, Greece's National Action Plan on Asylum Reform and Migration Management = Information by Greece, 10327/13, 3 juin 2013

pointés dans de nombreuses condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁵.

C'est dans ce cadre que les opérations de Frontex sont menées, alors que, malgré l'annonce de réformes de part et d'autre de la Méditerranée, les considérations sécuritaires et la volonté de stopper les migrations irrégulières perdurent sans qu'une politique d'accueil ne soit envisagée.

Sur la base de recherches approfondies sur Frontex ainsi que l'analyse des plans opérationnels de l'opération Poséidon que nos organisations ont obtenus de l'agence. Du 29 septembre au 12 octobre 2013, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), Migreurop et le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), tous trois participant à la campagne interassociative Frontexit¹⁶, ont conduit une enquête sur les modalités de la coopération entre Frontex, la Grèce et la Turquie à cette frontière de l'Union européenne et son impact sur les droits humains.

L'objectif de ce rapport est double. Il vise tout d'abord à mettre à disposition une information à la fois détaillée et accessible sur le déploiement de Frontex à la frontière gréco-turque et les difficultés que posent ses activités. Il interroge, en outre, les conditions de la participation de Frontex et, à travers l'agence, de l'UE, à un dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière dans un contexte de violations graves et avérées des droits humains des migrants. **Notre enquête met en effet en lumière de sérieux problèmes de responsabilité et de transparence dans le fonctionnement de l'agence, que l'intégration d'une stratégie des droits fondamentaux dans son mandat, depuis 2011, n'a pas résolu.**

15 CEDH, MSS c. Grèce et Belgique (Requête N° 30696/09), 21 janvier 2011

CEDH, Ghorbanov and Others v. Turkey (Requête N° 28127/09), 3 décembre 2013

CEDH, Abdolkhani and Karimnia v. Turkey (Requête N° 30471/08), 22 septembre 2009

16 Voir site de la campagne Frontexit

Méthodologie et difficultés de l'enquête

Ce rapport s'appuie sur des informations reçues directement via l'agence Frontex, à travers un échange de correspondance entre l'automne 2012 et le printemps 2014, centralisé par la campagne Frontexit.

Il repose également sur une série de témoignages et d'observations recueillis durant les deux semaines d'enquête (29 septembre – 12 octobre 2013) en Turquie et en Grèce. Ils ont permis d'étayer les informations récoltées pendant plusieurs mois auprès de Frontex. La délégation, composée de représentantes des trois organisations participant à la mission, a pu s'appuyer sur le soutien décisif d'organisations au niveau national dans les deux pays (entre autres, en Turquie : Helsinki Citizen Assembly-Refugee Advocacy Support Program (HCA-RASP), Multeci der, Human Rights Association (IHD) ; en Grèce : the Greek Human Rights league, the Greek Council for Refugees, the Village of all together, etc.)

Nombre des informations recueillies ne sont pas aisément disponibles pour le grand public. Lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas toujours accessibles en raison de leur technicité ou de leur caractère volontiers confus (contradictions apparentes, nombreux acronymes).

Il ne nous a pas toujours été possible d'avoir accès à l'intégralité des documents demandés à Frontex, mais nous avons notamment pu accéder en partie aux plans opérationnels 2012 de l'opération Poséidon. Les informations qu'ils contiennent ont suscité de nombreuses questions qui sont exposées dans ce rapport.

La mission de terrain a permis de donner « corps » à ces informations, en les restituant dans le contexte plus global des politiques migratoires et de contrôles aux frontières en Turquie et en Grèce.

Par souci de clarté, au vu des dénominations différentes selon les pays, mais aussi pour des raisons de positionnement, le rapport fait référence aux lieux d'enfermement comme des centres de détention. En effet, qu'il s'agisse d'un centre d'expulsion (*pre removal centre* dans le cas grec) où sont placés les migrants à la suite d'une décision administrative de renvoi ou d'un centre « de premier accueil » à l'arrivée de ces personnes sur le territoire pour une identification, il convient de rappeler que ces espaces sont d'abord des lieux privatifs de liberté.

Différents entretiens semi-directifs et non directifs ont été conduits auprès des migrants en Turquie et en Grèce¹⁷ et avec différents bureaux des gardes-côtes grecs, les représentants du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) en Grèce et en Turquie, le bureau de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) à Ankara (Turquie), les associations locales de défense des droits des migrants dans les deux pays, les représentants de la Commission européenne en Turquie, et le bureau de Frontex au Pirée (Grèce).

Malgré le silence de l'administration grecque en réponse à nos multiples demandes d'autorisation pour entrer dans les centres grecs d'Amygdaleza, de Filakio, de Chios, de Lesbos et de Corinthe, nous avons pu accéder au centre de premier accueil de Lesbos et au centre de rétention de Corinthe grâce au soutien de relais locaux.

Mais, faute d'autorisation ou du fait des réponses négatives du ministère grec de la Marine Marchande et de la Mer Egée (ministère de la Marine), il ne nous a pas été possible de rencontrer des gardes-côtes grecs sur les îles de Chios et de Lesbos. Nous n'avons pas non plus pu rencontrer des agents opérationnels (Frontex et agents invités des États membres) intervenant dans le cadre de l'opération conjointe Poséidon sur l'île de Lesbos. Il nous a été uniquement permis de rencontrer un représentant du siège des gardes-côtes¹⁸ ainsi que le coordinateur du bureau de Frontex au Pirée.

Malgré nos demandes répétées sur plusieurs semaines, il ne nous a pas été possible de rencontrer les autorités turques en charge des frontières ou de visiter les centres de détention d'Edirne et d'Izmir en Turquie.

17 30 entretiens en Grèce et 39 en Turquie

18 Dépendant du ministère de la Marine Marchande et de la mer Egée

Avertissement

Les informations contenues dans ce rapport ont été recueillies notamment via des questions posées à l'agence Frontex par courriel, auxquelles elle a répondu par la même voie. Un avertissement (disclaimer), au bas de chacun de ses courriels, indique que les informations qu'elle communique et les documents qu'elle joint n'engagent pas Frontex sauf si leur contenu précise explicitement le contraire, et que leur diffusion est interdite.

" **DISCLAIMER:** This e-mail message, including any attachments, cannot be construed as automatically constituting any form of commitment by Frontex, unless its contents clearly indicate otherwise. It is intended solely for the use of the addressee(s). Any unauthorised disclosure, use or dissemination, either in whole or in part, is prohibited. If you have received this message in error, please notify the sender immediately via e-mail and delete the e-mail from your system ".

Les organisations membres de Frontexit souhaitent rappeler que l'agence Frontex, au même titre que tout organe de l'Union européenne, est soumise au règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents et à la décision 3/2014 du comité directeur de Frontex relative aux modalités d'applications de ce règlement par l'agence adopté le 19 février 2014.

Les clauses concernant les droits d'auteur mentionnées dans ces textes ne sauraient s'appliquer à une réponse faite à une requête de la part de journalistes ou d'une organisation non gouvernementale.

FRONTEX À LA FRONTIÈRE GRÉCO-TURQUE

Chapitre 1.

Frontex à la frontière Gréco-Turque : déni de responsabilité ?

A – Contexte de l'intervention de Frontex dans la zone

L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, a été créée le 26 octobre 2004¹⁹ par un règlement européen. Opérationnelle depuis 2005, elle « promeut, coordonne et développe la gestion des frontières européennes » à travers plusieurs champs d'activité : **les opérations conjointes aux frontières terrestres, maritimes et aériennes, les opérations de retours conjoints, la recherche et le partage d'information**²⁰ via la publication d'analyses de risques régionales et l'**administration du système européen de surveillance des frontières, Eurosur**²¹.

L'objet même de l'agence est de soutenir les États membres de l'UE afin de lutter plus efficacement contre l'immigration dite irrégulière. En octobre 2011, le règlement établissant Frontex a été amendé²² afin de renforcer la capacité opérationnelle de l'agence et d'incorporer dans son fonctionnement des garanties plus importantes pour le respect des droits fondamentaux.

19 Règlement (CE) No 2007/2004

20 Frontex, mission and tasks, disponible sur le site de l'agence

21 « Eurosur, le fantôme du contrôle total », *Migrations Magazine*, mars 2013

22 Règlement (CE) No 1168/2011

Depuis 2009 et le déplacement des routes migratoires vers la Turquie (en réaction au renforcement des contrôles à la frontière avec l'Afrique de l'ouest au sud de l'Espagne et au large des îles Canaries) la présence de Frontex dans la région orientale de la Méditerranée s'est intensifiée. Véritable laboratoire des opérations de l'agence, cette région a été le théâtre des premières opérations d'intervention rapides, ainsi que du premier bureau régional opérationnel. Depuis 2011, l'opération conjointe Poséidon est déployée de façon permanente à la frontière terrestre et maritime de la Grèce, considérée comme un point d'entrée majeur des migrants en Europe. Ce chapitre revient sur la nature des activités de Frontex à la frontière gréco-turque, la source et l'orientation de ses financements, ainsi que sur les plans opérationnels de l'opération Poséidon.

Implantée depuis plusieurs années en Grèce, Frontex porte un intérêt grandissant à la Turquie, par laquelle transitent de nombreux migrants. Un accord avec le pays en avril 2012 pose les bases d'une coopération future, qui reste toutefois soumise à caution au vu des réticences turques au déploiement de l'agence sur son territoire²³.

1 – Frontex : la frontière gréco-turque comme laboratoire

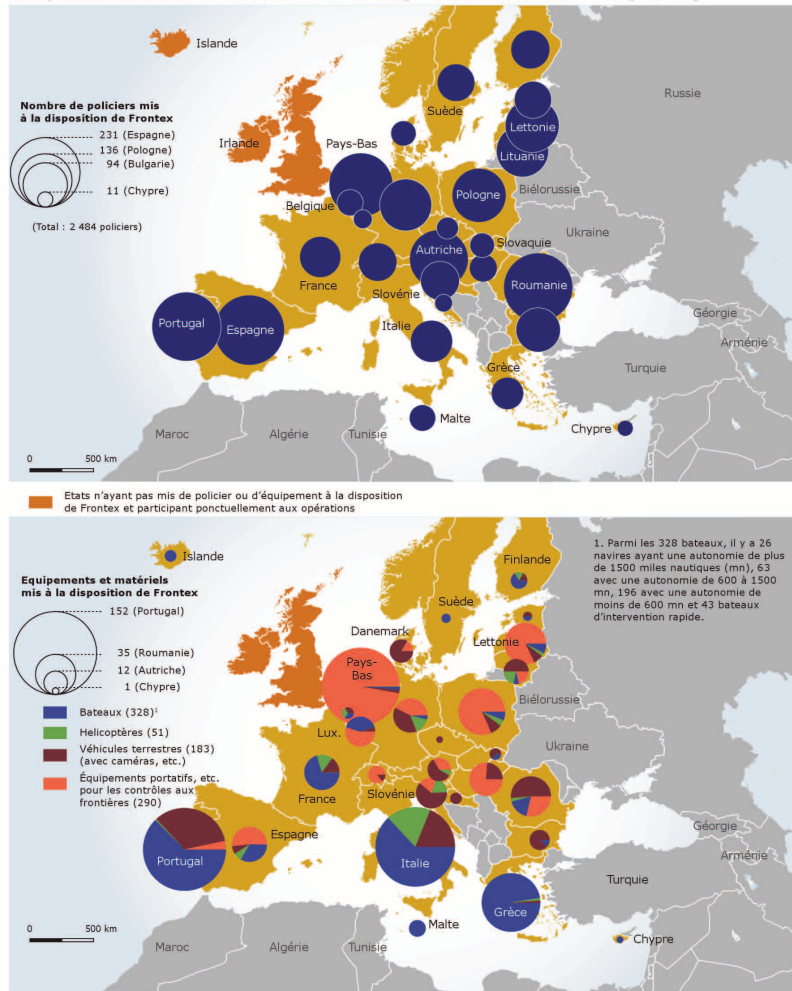
Avant même que la Grèce n'ait été considérée comme le point d'entrée principal dans l'Union européenne²⁴, l'agence européenne portait une attention particulière à l'est de la Méditerranée. Entre 2007 et le début de l'année 2010, elle a renforcé sa présence sur les îles de la mer Égée et la partie sud de la frontière terrestre de la Grèce avec la Turquie²⁵ par divers moyens opérationnels (agents, matériel, etc.), dont un dispositif spécifique dans le mode de déploiement de Frontex : le bureau opérationnel du Pirée.

23 Entretien avec la délégation de l'Union européenne, Ankara, 30 septembre 2013

24 « Fortress Europe ; Have border controls worked ? An interactive guide », *The Guardian*, 13 janvier 2014

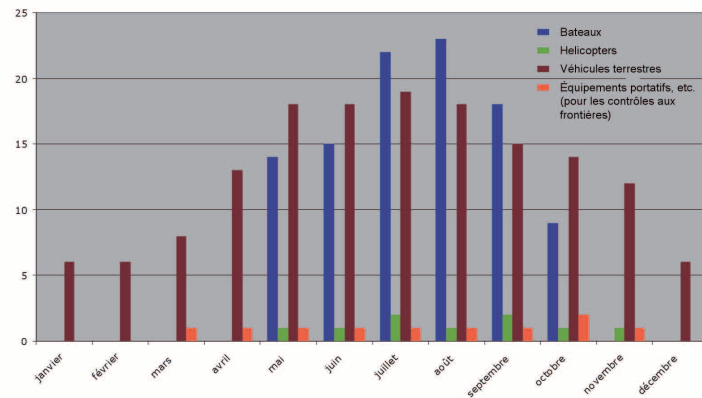
25 Frontex (2011) « RABIT Operation 2010 Evaluation Report »

Du personnel et du matériel à la disposition de Frontex (2014)



Source : Frontex (2014) Annual Information on the Commitments of the Member States to the European Border Guard Teams and the Technical Equipment Pool, 19 p.

Usage des équipements : prévision pour l'année 2014



En 2009, Frontex lance le **projet pilote Attica**²⁶ afin de renforcer les capacités des autorités grecques pour l'expulsion des étrangers : envoi d'experts pour identifier les pays d'origine des migrants (« screening »), organisation de formations sur l'identification et la détection des faux papiers d'identités, facilitation de la coopération avec les ambassades des États tiers, facilitation de la coordination des vols de retour, etc. Ce projet est, depuis son lancement, renouvelé tous les ans.

En octobre 2010, à la suite de l'augmentation du nombre de migrants tentant d'atteindre la Grèce par sa frontière terrestre avec la Turquie, la Grèce en a appelé à la solidarité européenne pour l'aider à contrôler ses frontières²⁷. Elle demandait l'intervention des équipes d'intervention rapides aux frontières (**Rapid Border Intervention Team-RABIT**). Les premières RABIT ont été envoyées par Frontex dans la région d'Orestiada et dans les zones voisines afin de soutenir une situation considérée comme exceptionnelle pendant quatre mois à partir de novembre 2010²⁸. D'après Frontex²⁹, 175 « experts en contrôle frontaliers » ont été envoyés par 26 États membres européens à la Grèce pour l'identification des personnes et les entretiens de « débriefing » destinés à collecter des informations sur les routes migratoires³⁰.

La même année, le **1^{er} octobre 2010, le premier bureau opérationnel de Frontex (Frontex Operational Office-FOO)** en dehors du siège de Frontex à Varsovie a ouvert ses portes dans le port grec du Pirée, afin d'évaluer l'efficacité de la présence de Frontex dans la région et d'améliorer la compréhension des besoins dans cette zone. Ce bureau dépend directe-

26 Amnesty International et ECRE (2010) « Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) »

27 « Frontex to Deploy 175 Specialist Border-Control Personnel to Greece », communiqué de presse Frontex, 29 October 2010 ; « Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border », communiqué de presse de la Commission européenne, 2 mars 2011

28 Leur déploiement à la frontière gréco-turque a débuté le 2 novembre 2010 pour une période d'un mois renouvelée jusqu'au 2 mars 2011

29 « Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border », communiqué de presse de la Commission européenne, 2 mars 2011

30 Voir la partie dédiée au débriefing dans ce chapitre

ment du siège de Varsovie où se prennent toutes les décisions. Le FOO ne dispose pas encore de son propre matériel opérationnel et dépend pour cet aspect du bon vouloir des États membres – même si l'agence, depuis 2011, a la possibilité d'acheter son propre matériel, ou de le louer. Bien que basé en Grèce, le FOO, dans le cadre de l'opération Poséidon, a une vocation régionale. D'autres États membres sont visés comme l'Italie, la Bulgarie³¹. Cette étude se concentre sur la Grèce.

Le FOO est composé d'agents Frontex³², une dizaine par an en fonction des besoins (2012 : 7 personnes, 2013 : 10 personnes³³). Ces agents sont le plus souvent envoyés sur le terrain pour coordonner le déploiement des agents invités³⁴ ou celui du matériel technique, ou bien encore pour renforcer le travail d'identification et de débriefing.

Il convient de préciser que le FOO est désormais une « branche spécialisée » dédiée au travail de Frontex en Méditerranée centrale et orientale³⁵, passé du stade du projet pilote à celui d'une structure permanente fin 2013.

Les fonctions du FOO reprennent en quelque sorte l'éventail des activités globales de Frontex, appliquées à l'échelle régionale à l'opération Poséidon³⁶:

- « – Contribution à la mise en œuvre des opérations conjointes, plus particulièrement la surveillance des frontières et les interceptions en mer (soutien aux centres de coordination internationale dans leur mission) ;
- Participation à l'élaboration et l'évaluation des opérations (rapports sur les opérations conjointes) ;
- Renforcement de la gestion des frontières y compris les activités liées au renvoi des migrants ;
- Collecte et évaluation des informations à des fins d'analyse de risques ;

31 Les opérations pourraient également être étendues à Chypre et Malte. Entretien avec M. Grigorios Apostolou, Coordinateur du FOO, 11 octobre 2013

32 Salariés de l'agence

33 Courriel du FOO à la délégation en date du 10 octobre 2013

34 Les agents invités sont les agents envoyés par les États membres de l'Union européenne.

35 Art.16 du règlement Frontex

36 Réponse de Frontex du 23 décembre 2013 à un courrier de la délégation du 13 novembre 2013

– Mise en réseau de tous les acteurs des États membres impliqués dans l'opération Poséidon (Grèce, Italie, Bulgarie, Malte et Chypre) concernant la coordination opérationnelle et la récolte de données.»

A partir de 2011, le programme régional Poséidon est devenu une opération conjointe permanente couvrant les frontières terrestres grecque et bulgare et les frontières maritimes grecques. La mise en place de l'opération conjointe Poséidon terrestre en Grèce s'est faite dans le prolongement du déploiement des RABIT, dont elle partage d'ailleurs les objectifs. L'opération conjointe Poséidon mer 2011, quant à elle, est, d'après Frontex, une réponse « aux potentiels flux migratoires venant de Libye »³⁷ ; elle s'est déployée dans les îles grecques de la mer Égée, incluant la Crète.

En 2011, malgré l'activité opérationnelle de Frontex dans la région depuis près de cinq ans, la zone est devenue, avec l'île italienne de Lampedusa, l'un des principaux points d'entrée irrégulière dans l'UE pour les migrants.

En 2012, l'opération conjointe Poséidon terre et mer a été reconduite. En parallèle, la Grèce s'est engagée dans deux opérations nationales, l'opération Aspida (« shield ») et l'opération Xenios Zeus, auxquelles s'ajoute la construction du mur à la frontière terrestre avec la Turquie, achevée fin 2012.

La conjonction de ces éléments a conduit à une baisse notable des arrivées de migrants dans la région d'Evros à la fin de l'été 2012 : elles sont passées de 2 000 par semaine la première semaine d'août 2012 à 10 par semaine en octobre de la même année³⁸.

En raison de l'augmentation des obstacles à l'entrée à la frontière terrestre, les migrants se sont résolus à emprunter la route maritime, plus dangereuse, qui passe par les îles de la mer Égée³⁹. Ainsi, alors que 102 personnes avaient été arrêtées entre janvier et juillet 2012 à la frontière maritime grecque, on en comptait 3 280 entre août et décembre de la même année, selon un rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe⁴⁰.

37 « Update to joint operation Poseidon 2011 », Frontex, 26 mars 2011

38 Ibid. 3

39 Principalement les îles de Lesbos, Samos, Symi, Farmkonissi et Dodécannèse

40 Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean, PACE, Council of Europe, 23 janvier 2013

Outre les opérations Poséidon terre et mer, Frontex coordonne **les points focaux terre et mer**, soit les points chauds d'immigration (hotspots) où des experts des États membres sont déployés, généralement en petit nombre afin de créer de meilleures relations avec les autorités locales⁴¹.

D'année en année, les modes d'intervention de Frontex en Grèce ont évolué. Ainsi, d'après M. Apostolou, coordinateur du FOO, d'une intervention quasi uniquement opérationnelle dans la région via les contrôles et la surveillance aux frontières, l'identification des migrants et les activités de débriefing, **l'agence est passée depuis 2011 à une activité plus orientée vers le renforcement des capacités** du fait notamment de la mise en place, à cette date, de la « stratégie des droits fondamentaux » de Frontex⁴².

Frontex coordonne également des vols de retours conjoints au niveau européen, par lesquels des migrants qui ont reçu des ordres de quitter le territoire sont transportés depuis plusieurs États membres jusqu'à celui qui organise le vol et depuis lequel ils sont transférés, par avion, à l'aéroport de leur pays d'origine. La Grèce y participe surtout vers le Nigeria, la Géorgie et le Pakistan⁴³. D'après l'agence, seuls les ressortissants des pays de destination peuvent être renvoyés et aucun incident n'a jamais été rapporté dans le cadre de ces opérations⁴⁴.

Au niveau régional, Frontex travaille en coopération avec des organismes internationaux et européens comme le bureau européen de soutien de l'asile, la Commission européenne, l'agence des droits fondamentaux, etc.

Enfin, l'agence, dans le cadre de sa coopération avec des États non membres de l'Union européenne, a conclu avec la Turquie un mémorandum d'entente le 28 mai 2012⁴⁵. Ce document de trois pages

41 Entretien avec M. Grigorios Apostolou, Coordinateur du FOO, 11 octobre 2013

42 Ibid.

43 Voir annexe du rapport

44 Courrier de l'agence Frontex à la campagne Frontexit en date du 5 septembre 2013

45 « Memorandum of Understanding between Frontex and the Turkish Ministry of Foreign Affairs » disponible sur le site de Statewatch



Bâtiment des gardes-côtes grecs dans le port de Mytilène (île de Lesbos), octobre 2013

prévoit la possibilité d'échanger des informations, d'explorer les possibilités de participer à des opérations de retours conjoints, à des formations sur la gestion des frontières et au travail de recherche et de développement. D'après les informations recueillies par la mission, ce mémorandum est en cours de mise en œuvre.

En effet, d'après M. Apostolou, « des rencontres de haut niveau sont organisées afin de définir comment mettre en place en pratique »⁴⁶ le mémorandum. Selon lui, Frontex s'est impliquée depuis plusieurs années dans le ren-

46 Ibid. 41

forcement du partenariat entre la Grèce et la Turquie, qui auraient développé une bonne coopération au plan opérationnel. Les deux pays auraient, depuis la signature du mémorandum, organisé plusieurs rencontres de haut niveau dans la région d'Evros et communiqueraient quotidiennement. Frontex participerait à ces rencontres en tant qu'observateur et facilitateur.

Pour la délégation de l'Union européenne en Turquie, les termes de la coopération paraissent encore flous, ainsi que l'évoquait le représentant de la délégation, M. Erwan Marteil, avec lequel notre délégation s'est entretenue. Nos demandes répétées (au ministère des Affaires Étrangères et au ministère de l'Intérieur) soit sont restées sans réponse, soit se sont heurtées à l'indisponibilité des autorités. Nous n'avons notamment pas pu rencontrer les autorités turques en charge de la mise en place de ce mémorandum. Il nous été impossible d'obtenir le point de vue de la Turquie sur le sujet. Selon la délégation de l'Union européenne à Ankara qui a accepté de nous rencontrer, il semble toutefois que la Turquie ne soit pas pressée de voir une plus grande implication de Frontex. Néanmoins, qu'il s'agisse des mesures prises par la Turquie pour renforcer le contrôle aux frontières, ou des formations dispensées par l'OIM (coopération en matière de gestion des frontières, collectes de données, analyses de risques), les évolutions des dernières années facilitent l'harmonisation des pratiques entre l'UE et la Turquie dans la perspective d'un renforcement du partenariat entre les deux entités dans les années à venir⁴⁷. C'est dans ce cadre qu'il s'agit de replacer non seulement l'accord de réadmission signé avec l'UE en décembre 2013 mais aussi le mémorandum d'entente signé avec Frontex en mai 2012 : si le caractère opérationnel et la mise en œuvre de chacun de ces accords reste encore à définir, ils constituent tous les deux des symboles politiques forts de coopération, selon les termes de référence qui caractérisent les liens de l'UE avec ses voisins dans ce domaine, c'est-à-dire l'externalisation d'une méthode de gestion des migrations

47 L'Organisation Internationale des Migrations (OIM) a soutenu un projet ambitieux de réforme (voir chapitre 2 A.) ainsi que l'adoption de cadres méthodologiques concernant la collecte d'information et l'analyse de risques. De même, l'OIM a facilité la préparation d'ateliers et de séminaires entre la Turquie et ses voisins (pays des Balkans, Bulgarie) concernant la coopération en matière de gestion des frontières. L'OIM à Ankara nous a confirmé que ces ateliers ont été organisés dans le cadre du réseau régional de Frontex dans les Balkans occidentaux, et à l'appui de l'accord de coopération signé entre Frontex et l'OIM en 2008

et des frontières fondée sur l'analyse de risques et la protection contre les migrants irréguliers.

2 – Le financement des opérations Frontex : priorité à la surveillance et aux systèmes de sécurité

Pour les années 2007 à 2013, le soutien budgétaire le plus important accordé aux États membres de l'UE dans le cadre de leur participation aux opérations Frontex provenait du Fonds pour les Frontières Extérieures (FFE)⁴⁸. Ce fonds est désormais intégré à un nouveau cadre budgétaire européen prévu pour la période 2014-2020, le Fonds pour la Sécurité Intérieure (ISF : Internal Security Fund)⁴⁹.

En ce qui concerne la Grèce, le budget alloué d'après M. Karagastos, chef du département de surveillance des frontières maritimes des gardes-côtes grecs, concerne moins l'équipement en véhicules, le personnel et l'entretien des navires que la mise en place et l'interconnexion des systèmes d'information, et le renforcement des moyens de surveillance électronique aux frontières⁵⁰.

Cette orientation du financement est significative d'une tendance européenne à renforcer l'externalisation du contrôle des frontières en investissant dans les technologies de surveillance et de sécurisation⁵¹. Cette

48 Décision 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires »

49 Pour la période 2014-2020, la Commission européenne propose une augmentation de près 40 % du fond dédié aux affaires intérieures par rapport au budget précédent. En parallèle, le nombre des fonds et programmes des affaires intérieures de l'UE sera réduit à deux : le fond asile et migration et le fond sécurité intérieur (ISF). Voir site des Affaires Intérieures de l'UE

50 Entretien avec M. Kostantinos Karagastos, Chef du département de surveillance des frontières maritimes des gardes-côtes grecs, 10/10/2013

51 « Les fondements de cette nouvelle doctrine de sécurité des frontières européennes apparaissent en 2004 avec l'émergence du programme européen de recherche pour la sécurité (ESRP). Ce programme est une plateforme de convergence des intérêts économiques et politiques centrée sur la militarisation du contrôle des frontières. Le programme ESRP sera intégré plus tard dans le 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique pour la période 2007-2013 », in Fotiadis A. : Une nouvelle architecture de surveillance et de contrôle émerge aux frontières de l'Europe, 2 janvier 2014

évolution s'inscrit dans le cadre de la mise en place du système de surveillance des frontières extérieures européennes Eurosur, qui a débuté le 2 décembre 2013⁵².

Le cas grec, et plus précisément les opérations conjointes Poséidon, illustrent cette tendance, et ses retombées économiques, décrites par la presse⁵³ comme un « big business » impliquant la Commission européenne, des entreprises du secteur de la défense et de la sécurité, et Frontex :

« L'agence Frontex vient de confirmer...qu'elle a financé des compagnies d'armes et d'équipements de sécurité afin de participer à des forums d'exposition de leur matériel. Dans ces forums d'exposition des institutions nationales ont participé comme des clients potentiels...Les compagnies ont participé à des démonstrations de drones, une de ces démonstrations a eu lieu à Aktio⁵⁴ en octobre 2011. »⁵⁵

3 – Les plans des opérations conjointes Poséidon : accès limité à l'information et multiplicité des acteurs

Les plans opérationnels sont mis en place pour définir les règles d'intervention de l'agence, de l'État hôte et des États membres participants (européens ou non) aux opérations conjointes. Ils sont accompagnés le plus souvent d'une multitude d'annexes qui explicitent tel ou tel point du plan.

Les opérations conjointes sont préparées par Frontex, l'État membre hôte, les États membres participants ainsi que les Pays Schengen Associés (PSA⁵⁶) sur la base des rapports d'analyse de risque de Frontex en fonction des besoins identifiés sur une zone frontalière. Les opérations se déroulent donc dans le cadre de plans opérationnels (PO) conjoints spécifiques qui mentionnent leur objectif, la zone d'intervention, les modalités de la coordination et les ressources utilisées.

52 « Eurosur kicks off : new tool to save migrants' lives and prevent crime at the EU borders », communiqué de la Commission européenne, 29 novembre 2013

53 « Closing Europe's borders becomes a big business », IPS News, 9 janvier 2013

54 Aéroport militaire en Grèce, près des frontières occidentales maritimes de la Grèce avec l'Italie d'un côté et de l'Albanie de l'autre.

55 « People Pay for Research Against Migrants », IPS News, 11 janvier 2013

56 Islande, Norvège et Liechtenstein

En application des règles européennes relatives à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁵⁷, ces plans opérationnels ainsi que leurs annexes, devraient être mis à disposition du public sur demande. Toutefois, Frontex ne transmet, sur demande, les plans opérationnels et leurs annexes que lorsque les opérations sont terminées. Il s'agit de versions tronquées car certains éléments demeurent non publics comme s'en est expliqué Frontex, dans un courrier d'octobre 2013 aux associations membres de la campagne Frontexit. L'agence s'appuie sur la protection de l'intérêt public en matière de sécurité publique, de défense et sécurité militaire, les relations internationales (relations avec les États tiers près desquels sont déployés les opérations)⁵⁸ pour de restreindre l'accès à une partie des informations.

Ainsi, il n'a pas été possible à la délégation d'obtenir communication de certaines parties du plan opérationnel mer Poséidon 2012, dont la présentation par l'agence de la situation politico-sociale d'Afrique du nord et du Moyen-Orient. Il en va de même pour le plan opérationnel terre Poséidon 2012 : les documents qui nous ont été transmis sur demande étaient amputés de la partie sur le contexte et l'évaluation de la situation ainsi que les informations relevant de la collecte de données.

Le plan opérationnel indique qu'une multiplicité de personnes intervient dans le cadre des opérations Frontex. Des agents européens invités (*guest officers*, également appelés experts) sont déployés sur le terrain par les États membres participant à telle ou telle opération dans la région. Ces agents invités ont un pouvoir exécutif. Ils peuvent réaliser des contrôles aux frontières ou vérifier les documents d'identité⁵⁹. Les agents invités déployés sur le terrain sont sous les ordres de l'État hôte. En ce sens, ils n'ont pas le pouvoir de délivrer des décisions, pouvoir régalien de l'État hôte. Ils travaillent aux côtés des agents nationaux et des agents de Frontex.

57 Article 4 (1) (a) du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

58 Article 4 (1) (a) du règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

59 Ibid. 41

De plus, des observateurs peuvent être détachés dans le cadre des opérations Frontex. Il s'agit de ressortissants d'États non membres de l'Union Européenne avec lesquels l'agence a signé un accord de travail, comme le mémorandum d'entente entre Frontex et la Turquie. Ces observateurs n'ont pas de pouvoirs exécutifs sur le terrain, comme le contrôle aux frontières. Ils ne sont pas non plus autorisés à prendre des mesures contre des individus. Leur mission est de conseiller, échanger et acquérir une expérience pratique. En particulier, ils peuvent être les intermédiaires entre les autorités nationales de l'État membre d'accueil et leurs autorités nationales en cas d'incidents survenus à la frontière et pour le partage d'informations. Les agents observateurs peuvent participer à des patrouilles conjointes aux frontières avec les agents locaux de l'État hôte. Ils échangent des informations et des renseignements concernant le *modus operandi*, les routes et les réseaux criminels opérant dans la zone de préoccupation détectée. Ainsi dans le cadre de l'opération Poséidon mer 2012, trois observateurs⁶⁰ croate, géorgien et ukrainien ont été déployés. Il n'y avait pas d'observateurs sur la frontière terrestre en 2012 et 2013.

En parallèle, Frontex a recours à d'autres agents personnels de l'agence : le coordinateur opérationnel (Frontex Operational Coordinator-FOC), l'agent de soutien Frontex (Frontex Support Officer-FSO), l'agent de coordination Frontex (Frontex Coordination Officer-FCO), l'analyste opérationnel, etc.

Les opérations ne sauraient se dérouler sans la mise en place d'un centre international de coordination (International Coordination Centre-ICC) géré par l'État hôte de l'opération en collaboration avec Frontex. Le ICC coordonne l'opération au regard du plan opérationnel prédéfini : récolte et échange d'informations au sujet de tout incident se déroulant à la frontière, rapport quotidien sur la situation à la frontière et suivi de cas. Son coordinateur (ressortissant de l'État hôte) préside le bureau conjoint de coordination, composé a minima d'agents nationaux de l'État hôte de l'opération (National officers-NO), d'officiers de collecte de données nationaux (Intelligence officers-IO) et le FOC. En parallèle, des centres de coordination régionaux et locaux sont également mis en place.

60 Ibid. 33

B – Pratiques illégales en mer Egée : qui est responsable ?

De multiples acteurs sont présents aux frontières maritimes et terrestres gréco-turques et participent aux opérations coordonnées par Frontex dans la région. Outre les gardes-côtes et les gardes-frontières de l'État hôte des opérations Frontex, des agents invités des États membres de l'Union européenne y interviennent ainsi que des agents de l'agence Frontex et des agents observateurs de pays non membres de l'UE. L'opacité des procédures et la diversité des pratiques d'interception des étrangers par ces différents acteurs diluent la responsabilité de chacun et entretiennent un climat d'impunité dans un contexte où, de plus, les violations des droits sont très fréquentes.

1 – L'accès au territoire européen et les interceptions maritimes

La détection pré-frontière

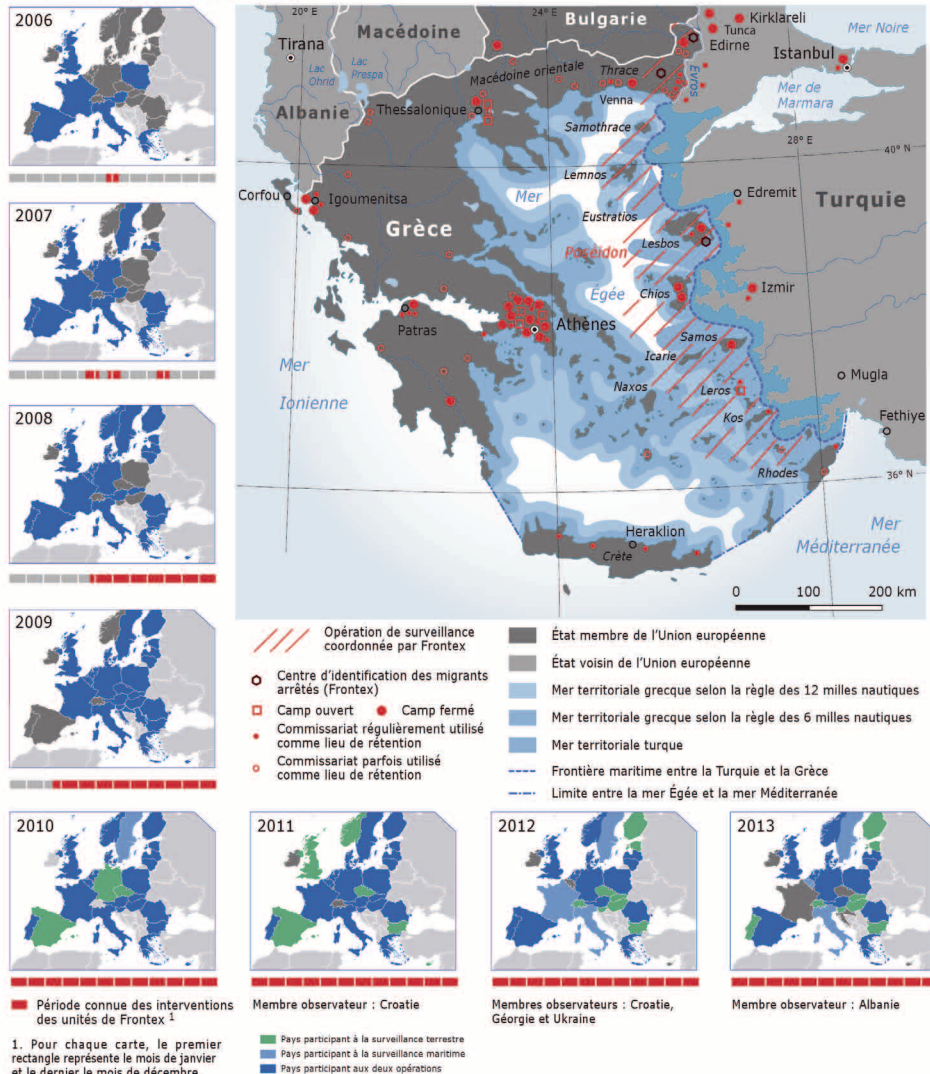
La proximité des côtes turques et grecques facilite la coopération entre les autorités de chaque côté de la frontière. Ainsi, d'après le chef du département de surveillance des frontières maritimes des gardes-côtes grecs, M. Kostantinos Karagotsos et l'officier de Marine première classe, M. Michalis Grammis, lorsqu'un bateau est détecté par les Grecs sur la ligne de frontière maritime entre les deux pays⁶¹ ou dans les eaux turques⁶², les gardes-côtes grecs échangent avec leurs homologues turcs afin que ces derniers interceptent l'embarcation. La « détection pré-frontière » de la Grèce permet ici, avec la coopération de la Turquie, d'empêcher des personnes d'atteindre les eaux territoriales grecques.

En interceptant les embarcations dans ses eaux, la Turquie, signataire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), contrevient au

61 « La guerre non déclarée de la mer Egée », octobre 2013, émission de télévision, Autopsia – Déclaration de Michalis Grammis, officier de marine première classe

62 Ibid. 50

Mobilisation générale en mer Egée



Sources : Associations Antigone, Dikto (Athènes) et HCA-RASP (Helsinki Citizens Assembly-Refugee Advocacy and Support Program / Istanbul), Rapports annuels de l'agence Frontex, Andrew Wilson (1979) *The Aegean Question*, Adelphi Papers, n°155, Londres. / Fond cartographique : Philippe Rekacewicz (1997) *Prétentions grecques et turques sur la mer Égée*, www.monde-diplomatique.fr/cartes/meregeamd1997.

principe universel reconnu à toute personne de quitter un pays y compris le sien prévu à l'article 13. La Grèce se rend complice de cette violation⁶³.

Au-delà de la détection pré-frontière, les États, dans le cadre d'opération Frontex ou non, peuvent dissuader les bateaux d'entrer dans leurs eaux notamment s'ils n'en ont pas l'autorisation et ce par divers moyens : approcher l'embarcation, utiliser tous les moyens de communication possibles pour informer les passagers de modifier leur route, etc.

La dissuasion par les gardes-côtes grecs : en amont de la frontière ou dans les eaux grecques ?

Selon les déclarations publiques du ministre de la Marine marchande et la mer Égée, M. Miltiadis Varvitsiotis, « dans le cas où ils [les bateaux] sont du côté turc, la première étape est d'informer les autorités turques afin qu'ils les récupèrent. S'ils sont du côté grecs nous trouvons un moyen de les repousser du côté turc. »⁶⁴. Les autorités grecques repousseraient donc des embarcations naviguant dans leurs eaux nationales vers les eaux turques. Le ministre ajoute « on ne remorque pas (vers la Turquie), on empêche ». La dissuasion s'effectuerait donc également dans les eaux grecques.

Or, l'enjeu n'est pas lié à la question de savoir, comme l'affirme le ministre de la Marine, s'il y a eu contact (remorquage) ou non (dissuasion) avec l'embarcation mais si celle-ci navigue ou non dans les eaux grecques. En effet, l'obligation d'examiner les situations individuelles des personnes se présentant à sa frontière et sur ton territoire incombe à la Grèce selon le droit européen⁶⁵. La Grèce ne peut déroger à cette obligation et dissuader dans ses eaux des personnes qui seraient susceptibles d'être en recherche d'une protection internationale. **Cette pratique de dissuasion dans les eaux grecques s'apparente donc à des refoulements** (voir en dessous : les *push backs*).

63 Bien que les États puissent contrôler les conditions de sortie, ils ne peuvent le faire que si cela s'avère nécessaire et de façon proportionnelle. Voir document thématique présenté par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (novembre 2013) « Le droit de quitter un pays »

64 « La guerre non déclarée de la mer Égée », octobre 2013, émission de télévision, Autopsia

65 Article 19.1 de la charte européenne des droits fondamentaux



Entrée du siège national des gardes côtes grecs au Pirée où se situe le bureau opérationnel de Frontex, octobre 2013

De plus, dans les îles de la mer Egée, la frontière maritime se situe à équidistance entre les côtes grecques et turques. Cette proximité rend floue la ligne de démarcation entre les deux pays. Où est la frontière ? Où s'arrête alors la dissuasion ? Où commence le refoulement ?

Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, ces opérations de dissuasion ou de détection pré-frontière contreviennent au droit d'asile : signaler une embarcation aux autorités turques ou l'intimider pour qu'elle n'entre pas dans les eaux grecques ou même encore la suivre et la ramener en Turquie **constitue un risque de violation du principe de non refoulement : les personnes n'ont pas eu l'opportunité de faire valoir leur droit à demander l'asile et courent potentiellement des risques en cas de renvoi en Turquie.**

Les *push backs*

Étayés par des centaines de témoignages, deux rapports récents publiés par Amnesty International et Pro Asyl ont révélé que les *push backs* (ou expulsions illégales) par les gardes-côtes grecs sont monnaie courante depuis octobre 2012⁶⁶. Il s'agit d'expulsions vers la Turquie par bateau à partir soit des eaux territoriales grecques, soit du territoire grec. **Comme explicité par les auteurs de ces rapports, ces pratiques contreviennent à l'interdiction des expulsions collectives et au principe de non refoulement. Elles semblent aussi violer le principe d'interdiction des arrestations et de la détention arbitraires.**

La grande majorité des migrants rencontrés lors de la mission ont dit en avoir été victimes.

A Athènes, nous avons rencontré un Soudanais arrivé en Grèce depuis 2006, dont la demande d'asile est toujours en cours. Il nous a raconté de quelle façon il avait été, à plusieurs reprises, expulsé vers la Turquie depuis la Grèce sans procédure.

Ces expulsions illégales ont également lieu sur la frontière terrestre, bien que la plupart des *push back* semblent davantage se produire en mer, du fait

⁶⁶ Pro Asyl (2013) « Pushed back. Systematic human right violations against refugees in the aegean sea and at the greek-turkish land border » ; Amnesty International (2013) « Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's border with Turkey »

de l'arrivée plus importante des migrants par les routes maritimes en réaction au renforcement des contrôles aux frontières terrestres.

Selon le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) d'Athènes, le nombre de migrants détectés à la frontière terrestre d'Évros est passé de 16 000 en 2012 (de janvier à mai) à seulement 150 pour la période équivalente en 2013. De son côté, l'association turque HCA-RASP a été contactée, au cours des cinq premiers mois de 2012, par près de 500 personnes détenues au centre fermé d'Edirne, du côté turc de la frontière. Elles ont affirmé avoir rejoint la Grèce avant d'être interceptées et renvoyées en Turquie⁶⁷. La confrontation entre ces chiffres et ces témoignages laisse penser que les migrants, une fois arrivés en Grèce ou au moment du franchissement de la frontière, sont refoulés en Turquie.

Durant ces opérations illégales, les gardes-côtes ou les gardes-frontière grecs font preuve de violence et de pratiques abusives.

Notre délégation s'est entretenue individuellement avec deux Syriens, puis avec un groupe de quinze Syriens, à Izmir. Chacun d'entre eux avait tenté d'atteindre la Grèce avant d'être refoulés en mer par les gardes-côtes grecs. L'un d'eux avait été détenu sur l'île de Samos durant quelques jours, où il avait été frappé, avant d'être renvoyé en Turquie. Trois personnes ont dit avoir tenté de traverser la mer Égée avec leurs enfants, âgés de quelques mois à huit ans. Ils ont expliqué avoir subi les mêmes maltraitements, ainsi que des fouilles corporelles, et avoir été dépouillés de leurs effets personnels de valeur par les gardes-côtes grecs. Les enfants n'ont pas été frappés mais ont subi les mêmes fouilles corporelles que les adultes. Une petite fille a été traumatisée par son expérience en mer (garde-frontières masqués, hurlant et brutaux) et souffre de cauchemars.

Un père syrien a décrit à la délégation une interception en mer avec son épouse et leur bébé de sept mois : la totalité de leur argent et de leurs biens leur a été subtilisée par les gardes-côtes grecs, son épouse a subi une fouille corporelle par un garde masculin en public et toute la nourriture du bébé a été jetée à l'eau. Ils ont dû dériver durant 24 heures avant que les gardes turcs ne les secourent. L'un de nos interlocuteurs, un Syrien d'une quarantaine d'années, a interrogé :

67 Entretien avec HCA-RASP, 1^{er} octobre 2013

« Pourquoi ne peuvent-ils (les gardes-côtes grecs) se contenter de nous refouler ? Pourquoi ont-ils besoin de nous voler notre argent et de nous frapper ? »

Une Somalienne enceinte a tenté de franchir la frontière maritime pour rejoindre son mari, qui se trouvait déjà en Grèce. Leur mariage ayant été célébré de façon traditionnelle, elle n'avait pas de document officiel lui permettant de le rejoindre de façon légale. Bien qu'enceinte de six mois à l'époque, elle a été battue, en mer, par les gardes-frontières grecs. Elle a été conduite à l'hôpital par les gardes turcs venu récupérer le groupe laissé en mer par les gardes-côtes grecs. Elle a montré à la délégation son flanc et son dos, qui portaient encore les traces des coups reçus.

Ces violences perpétrées contre des personnes vulnérables, ces pratiques intimidantes et abusives constituent des traitements inhumains et dégradants en violation de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

La présence de forces spéciales grecques lors des opérations d'expulsion

Plusieurs témoins rapportent la présence de forces spéciales grecques pendant les opérations d'expulsions. Ces forces spéciales sont armées et formées à intervenir dans des cas de terrorisme, de vol à main armée (« *armed robbery* »), de piraterie et de crime organisé⁶⁸. Au sein des forces spéciales, le MYA est l'unité sous-marine basée à Athènes. Les témoignages recueillis par la délégation⁶⁹ affirment que des personnes cagoulées et armées font parfois partie des équipes de gardes-côtes pendant les opérations maritimes et useraient de pratiques violentes⁷⁰, mettant, dans certains cas, la vie des migrants en danger. Une des personnes rencontrées atteste de la présence d'un agent du MYA⁷¹ lors d'une interception particulièrement musclée.

68 Ibid. 50

69 Le déploiement du MYA, dans ce cas d'espèce, a été mentionné dans plusieurs témoignages sans pouvoir être corroboré par des textes officiels. Voir : Pro Asyl (2013) *Pushed back. Systematic human right violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border*, note de bas de page 55

70 Thomas Reuter (2013) « Festung Europa – Das Ende der Hoffnung »

71 En grec : Μονάδα Υποβρύχιων Αποστολών (MYA), leur activité est décrite sur le site des gardes-côtes grecs. Il est indiqué que l'unité intervient dans le cadre des opérations de sauvetage et de recherche (SAR) afin de porter assistance aux personnes et aux navires en détresse en mer. Référence en grec disponible en ligne : www.hcg.gr/node/155

Interrogé par la délégation à ce sujet, le représentant des gardes-côtes⁷² a nié la présence de MYA au cours des opérations maritimes de lutte contre l'immigration irrégulière. Il a toutefois concédé que les forces spéciales ont pu participer dans le passé à des opérations dans des cas où les gardes-côtes étaient informés qu'à bord des bateaux les migrants étaient « armés ». Comment cette information parvient-elle ? A cette question la délégation n'a pas reçu de réponse précise ; il lui a seulement été indiqué que les gardes-côtes auraient reçu l'information par diverses sources⁷³. Nos associations ont souhaité accéder aux lignes directrices de la gestion des frontières grecques afin de mieux appréhender l'articulation du travail entre les différentes branches des forces spéciales et celui des gardes-côtes. Cette demande est restée sans réponse à la date de publication de ce rapport⁷⁴.

S'il est avéré, le déploiement de forces spéciales armées pendant les opérations maritimes, auquel s'ajouterait l'opacité qui caractérise leurs interventions, serait source de vives préoccupations. **Il serait la preuve d'une volonté délibérée des autorités grecques de recourir à des pratiques intimidantes et illégales en utilisant des moyens quasi militaires.**

Ces pratiques d'intimidation et de refoulement de façon souvent violente, inhumaine ou dégradante contreviennent au droit européen et international ; les conditions d'enfermement également. En agissant de la sorte, les autorités grecques se rendent coupables d'une quintuple violation du droit : violation de l'interdiction de traitements inhumains et dégradants ; violation des garanties procédurales pour toute personne privée de liberté comme prévu par la Convention européenne des Droits de l'Homme ; violation du droit d'asile en ne permettant pas d'atteindre le territoire grec ; violation du principe de non refoulement ; violation de l'interdiction des expulsions collectives.

En maintenant sa présence dans la région et ce malgré la connaissance d'une situation maintes fois dénoncée publiquement

72 Les gardes-côtes dépendent du ministère de la Marine Marchande et de la Mer Egée

73 Ibid. 50

74 Email de la délégation à la direction de la protection des frontières maritimes grecque, 20/12/2013

(ONG, cours de justice européennes, Conseil de l'Europe), Frontex se montre complice de ces manquements.

Pire, l'agence ne semble pas faire usage des nouvelles prérogatives de son mandat qui l'autorisent pourtant à suspendre ou faire cesser une opération dans le cas de violations des droits fondamentaux. Dans ce contexte, les activités de l'agence en mer et sur terre accentuent les risques de violation des droits des migrants et des réfugiés, sans que l'agence soit obligée de répondre de ses actes.

2 – Les risques pour les droits humains dans le cadre de l'opération Poséidon

Dans un courrier du 5 mars 2014, Frontex nous a fait part du nombre de migrants interceptés à la frontière maritime gréco-turque : ce chiffre a plus que triplé entre 2012 et 2013 (3 007 personnes appréhendées en 2012 contre 10 427 en 2013). Comme les années précédentes, les interceptions visent une majorité de personnes potentiellement demandeuses d'asile et sont en constante augmentation : Syriens (988 personnes en 2012, 5034 en 2013), Afghans (1 349 en 2012, 3 471 en 2013), Somaliens (54 en 2012, 416 en 2013).

Bien que ces opérations semblent s'intensifier, le cadre précis des opérations Poséidon terre et mer n'est pas public dans la mesure où les plans opérationnels ne le sont pas (voir chapitre précédent). Ainsi, pour pouvoir évaluer les conditions dans lesquelles se déroulent ces opérations maritimes, nous nous basons sur la version 2012 qui nous a été envoyée par Frontex et dont de nombreuses parties ont été noircies.

Zone géographique d'intervention de Frontex

Le plan opérationnel Poseidon mer 2012 transmis à la délégation contient un paragraphe « operational area » mais son contenu a été totalement noirci : on ne connaît donc pas l'étendue de la zone géographique d'intervention de Frontex en mer ni pour 2013 (le plan opérationnel n'a pas été transmis malgré notre demande), ni pour 2012 (informations manquantes). Il semble toutefois que l'étendue des opérations maritimes ait couvert au minimum la mer Egée un une partie de la Méditerranée, c'est-à-dire une zone relative-

ment vaste. En effet, le plan opérationnel Poséidon 2012 précise que l'objectif de l'opération est de contrôler les flux migratoires irréguliers principalement en provenance de l'ouest de la Turquie et de l'Égypte et en direction de la Grèce et de l'Italie⁷⁵.

Objectif des opérations en mer de Frontex

Prolongée le 1er janvier en 2012, l'opération Poséidon mer vise à assurer un contrôle constant des frontières permettant d'identifier « les risques et les menaces » aux frontières extérieures pour faire face aux arrivées de migrants irréguliers depuis la côte ouest de la Turquie et depuis l'Égypte.

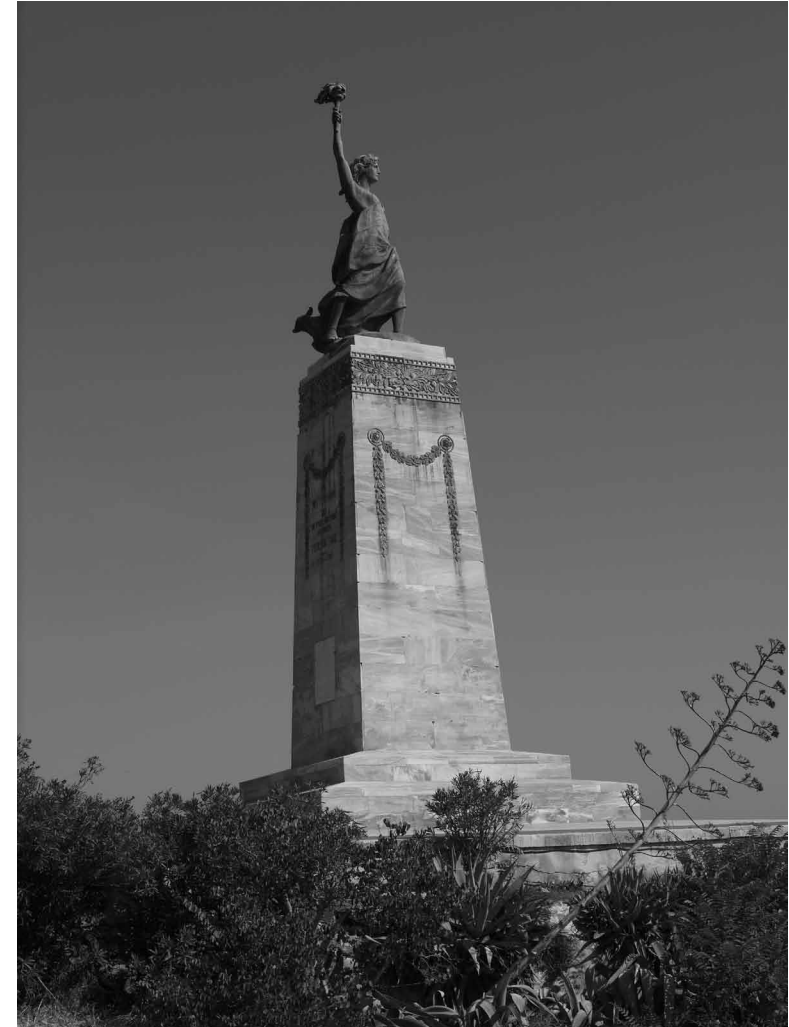
Pour ce faire, le plan 2012 fait mention de patrouilles maritimes auxquelles participent des agents de 15 États membres⁷⁶ en plus des bateaux des gardes-côtes grecs. **L'opération vise principalement à repérer l'arrivée d'embarcations le plus rapidement et le plus en amont de la frontière possible (la pré-détection⁷⁷)** et à « contrôler les flux migratoires secondaires », autrement dit les routes empruntées par les migrants depuis la Grèce pour rejoindre d'autres pays de l'espace Schengen comme l'Italie.

Neuf objectifs sont dressés dont certains se recoupent : renforcer la sécurité aux frontières, renforcer l'efficacité de la sécurité aux frontières, renforcer la coopération opérationnelle, approfondir l'échange d'information, renforcer l'efficacité du dispositif d'échange d'information, identifier les risques et les menaces potentiels, établir des bonnes pratiques, soutenir la mise en place de structures permanentes, soutenir la formation.

Ces objectifs sont tous orientés sur des questions sécuritaires et visent à accroître l'efficacité de la réponse à une prétendue « menace » ou à des « risques ».

Des opérations qui contreviennent au droit international

A l'instar des opérations d'interception maritime en mer Egée par les gardes-côtes grecs, qui consistent à la fois à patrouiller pour la pré-détection,



Statue de la liberté, Mytilène, île de Lesbos, octobre 2013

75 Plan opérationnel Poseidon Sea 2012, « Operational aim », p.10

76 Voir annexe

77 « early detection »

la dissuasion et l'interception, Frontex intervient dans les eaux territoriales grecques avec ces mêmes trois objectifs.

L'annexe 6 du plan opérationnel Poséidon mer 2012 prévoit la possibilité pour Frontex d'ordonner à une embarcation de migrants de modifier sa course vers une autre destination que les eaux territoriales d'un État de l'UE. Cette prérogative de l'agence est inscrite dans la décision 242/2010 du Conseil de l'UE⁷⁸ remplacée depuis le 16 avril 2014 par un Règlement sur les interceptions en mer dans le cadre des opérations conjointes Frontex⁷⁹.

D'après l'agence⁸⁰, si un bateau contrevient ou tente de contrevenir aux contrôles frontaliers ou est engagé dans le trafic de migrants en mer, l'État membre participant à l'opération s'approche de l'embarcation pour connaître son pays de rattachement, et utilise tous les moyens de communication possibles pour informer les passagers de modifier leur route. Il surveille ensuite à bonne distance l'embarcation en prenant « toutes les précautions nécessaires ». Dans de nombreux cas, les skippers des bateaux suspectés modifient leur route de leur propre initiative et retournent à leur point de départ. Si au contraire le bateau continue sa route dans les eaux de l'État membre, il est intercepté.

Par ailleurs, Frontex rappelle dans le même courrier que, bien que le droit international maritime proclame la liberté de navigation dans les eaux internationales, l'article 8 du protocole de Palerme contre le trafic de migrants en mer autorise à intervenir dans les eaux internationales.

Le nouveau Règlement sur les opérations maritimes coordonnées par Frontex prévoit également l'interception dans les eaux internationales des bateaux qui contreviendraient au Protocole de Palerme avec la possibilité de débarquement dans un État non membre de l'Union européenne, comme la Turquie.

Tout comme pour les opérations menées par les gardes-côtes grecs, les opérations menées sous l'égide de Frontex soulèvent de nombreuses questions. Les opérations de pré-détection ou de dissuasion comportent en elles-

78 Décision du Conseil de l'UE (2010/252/EU) du 26 avril 2010

79 « Règlement sur la surveillance maritime par Frontex : des vies en jeu aux frontières de l'Europe », communiqué de presse Frontextit, 14 avril 2014

80 Courriel du 05/03/2014 à la délégation

mêmes des risques de violation du droit d'asile et du principe de non refoulement dans le contexte de la frontière gréco-turque.

L'origine de la majorité des personnes interceptées par Frontex laisse penser qu'un certain nombre de ceux qui n'atteignent pas le territoire grec pourrait solliciter une forme de protection internationale à la Grèce et à l'Union européenne. Or, il ne semble pas que les migrants et réfugiés à bord des embarcations détectées et détournées aient pas la possibilité de demander une protection internationale, de bénéficier d'un examen effectif de leurs circonstances personnelles, ou d'un recours face à une décision de refus d'accès au territoire.

Il semble donc que les opérations grecques de pré-détection et de dissuasion soient répétées par les opérations de Frontex. **L'agence devient ainsi un outil de contournement des obligations internationales qui engagent les États membres à l'égard des personnes en besoin de protection.**

Le « screening » (l'identification) : faciliter le renvoi ou le refoulement ?

Selon Frontex, le « screening » a pour but d'identifier les nationalités de chaque individu intercepté afin de faciliter son renvoi. En Grèce, cette procédure se déroule dans les lieux d'enfermement⁸¹, qu'il s'agisse des commissariats, des centres de détention ou des centres de premier accueil pour les primo arrivant⁸² (KEPY en grec). Frontex et la police nationale grecque peuvent avoir des bureaux communs à ces fins, comme dans le centre temporaire de « premier accueil » de Lesbos visité par la délégation⁸³. Selon Frontex, interrogée à ce sujet, la procédure d'identification doit être menée par les policiers grecs qui peuvent être accompagnés d'interprètes et d'agents invités experts en identification, envoyés par Frontex et les États membres.

L'agence a montré aux déléguées de la mission quelles étaient les questions posées dans le cadre de cette procédure : les informations récoltées

81 Sur le rôle de Frontex dans les lieux d'enfermement, voir : Human Rights Watch (2011) « The EU's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece »

82 Voir le chapitre 2. B. I. de ce rapport

83 Visite du 7 octobre 2013

concernent la nationalité présumée, les raisons de cette présomption, le nom, le prénom, l'âge, la taille, la couleur des yeux, le nom du mari/femme, le nombre d'enfant(s), l'adresse dans le pays d'origine, etc. Ce formulaire doit être rempli dans la langue maternelle de la personne puis en anglais. Ce document, une fois rempli, est signé par la personne interrogée et « *donné à l'autorité nationale pour son utilisation* »⁸⁴.

Plusieurs cas ont été recensés où les personnes ont été mal identifiées (nationalité ou âge erronés). Il semble notamment y avoir un problème récurrent concernant les réfugiés palestiniens venant de Syrie. En effet, la délégation a rencontré plusieurs réfugiés palestiniens de Syrie munis d'un document de voyage syrien et/ou d'une carte d'identité syrienne précisant qu'ils étaient réfugiés palestiniens. Or les services de police ainsi que les officiers Frontex ont indiqué que ces personnes étaient «apatrides» sans mentionner leur pays de provenance. Ces personnes, qui vivaient en Syrie même si elles n'en avaient pas la nationalité, n'ont donc pas pu bénéficier du régime spécifique applicable aux Syriens (obligation de quitter le territoire sous 60 jours) et se sont vues délivrer une obligation de quitter le territoire sous 30 jours.

Le Directeur du FOO a répondu aux questions concernant le changement des identités lors des procédures de « *screening* » en affirmant que les autorités locales restent en charge de ces procédures : bien que les agents de Frontex puissent fournir des avis et émettre des suggestions, les décisions finales sont prises par les autorités grecques⁸⁵.

Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants a souligné sa préoccupation vis-à-vis du rôle de Frontex lors des entretiens avec les migrants. D'après le Rapporteur, l'UE, via Frontex, apporte un soutien à la Grèce pour définir la nationalité des personnes aux fins de leur expulsion et non pour identifier les besoins de protection⁸⁶.

84 Réponse de Frontex du 23 décembre 2013 à un courrier de la délégation du 13 novembre 2013

85 Ibid. 41

86 Rapport du rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, François Crépeau (avril 2013), *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, note 13.

Le débriefing, une pratique intrusive

La procédure de débriefing semble moins encadrée. Selon l'agence, elle consiste à s'entretenir avec les personnes interceptées, sur la base du volontariat, afin de collecter des informations sur les routes empruntées, les « passeurs », etc. Ces entretiens peuvent durer « entre 15 minutes et trois heures »⁸⁷ et ne concernent que quelques personnes triées sur le volet (« au feeling » ou « par expérience »)⁸⁸.

Le plan opérationnel Poséidon mer 2012 prévoit que les agents déployés n'avaient pas à porter leurs uniformes mais uniquement le badge d'accréditation de Frontex. D'après le Directeur du FOO :

« *Ce n'est pas que [les agents] ne se présentent pas. Ils ne sont pas sous couverture. C'est juste que les migrants sont plus à l'aise.* »⁸⁹

Deux témoignages recueillis par la délégation soulèvent des préoccupations concernant la conduite de ces entretiens. Un Syrien âgé d'une quarantaine d'années a expliqué qu'il a été contraint de participer à l'entretien et que certaines des questions posées étaient personnelles et dépassaient le cadre strict du parcours migratoire. Les objectifs de l'entretien ne lui ont pas été explicités clairement.

Le lendemain de son arrivée dans le centre de « premier accueil » en Grèce, l'homme a été convoqué dans un bureau. C'était son troisième entretien, après qu'il avait été interrogé par le service de premier accueil grec, puis par Frontex et la police dans le cadre du *screening*.

« *L'homme n'a choisi que moi parmi les autres. Il a dit que je savais parler anglais et français et qu'il voulait me poser des questions plus détaillées.* ». Cet homme a expliqué qu'il n'avait pas bien compris qui était son interlocuteur et quels étaient les enjeux de l'entretien. Son interlocuteur ne portait pas le brassard de Frontex et n'a jamais mentionné l'agence. « *Il m'a dit qu'il était en lien avec une autre organisation, mais pas gouvernementale ; qu'il n'avait pas de relation avec la police. C'était une interview avec les*

87 Ibid. 41

88 Ibid. 41

89 Ibid. 41

mêmes questions [que le screening] mais plus détaillées. (...) L'homme m'a dit : je voudrais faire une interview, c'est très discret, les informations restent entre nous, je n'ai pas de relation avec la police. Moi, je crois que c'est plutôt le chef de la police. » L'homme a dit ne pas avoir été informé de la possibilité de refuser l'entretien. S'il ne s'est pas opposé à l'entretien, il n'a pas pensé avoir le choix et s'est senti contraint de répondre aux questions posées par son interlocuteur pendant plus d'une heure avec l'assistance d'un interprète. « Il m'a interrogé sur toute ma vie, de ma naissance à aujourd'hui, sur ma famille, ma situation, les membres de ma famille, mais surtout sur pourquoi et comment je suis parti, par où je suis passé (...) Il voulait savoir tout. Tout. Toutes les choses. Le numéro du passeur, son adresse, le nom de l'hôtel à Izmir, la couleur du bateau, les cheveux de l'homme qui conduit le bateau, son costume, tout. Il voulait des informations très détaillées »⁹⁰.

Un jeune homme originaire du sud de la Syrie a raconté qu'après avoir été transféré dans le commissariat d'une île de la mer Egée, il a été séparé de son groupe et été conduit dans un bureau pour être interrogé pendant près de six heures par un agent de Frontex, des policiers grecs et un interprète.

« Il y avait un homme qui voulait faire un entretien avec moi. Je lui ai dit que je ne voulais pas faire l'interview et que je ne voulais pas parler. (...) Il a commencé à parler et il m'a regardé en disant : j'ai appris que tu parles bien l'anglais ? (...) Il m'a dit qu'il voulait connaître mon histoire : "Je veux juste faire un entretien avec toi, n'aie pas peur, s'il te plaît, s'il te plaît, peut-être que je pourrais t'aider, je pourrais faire quelque chose pour toi". Je lui ai dit que je ne voulais rien faire. Au commissariat, il y avait un officier important. Il lui a dit qu'il voulait me voir, donc ils m'ont pris. Ils ont mis tous les autres dans la prison et juste moi dans cette pièce. Ils voulaient essayer de me soutirer des informations à propos du bateau, de qui conduit le bateau... Je lui ai dit : je ne sais rien. Tout cela m'est égal. Je suis bien ici maintenant. Je me préoccupe juste de ma vie. Je ne sais rien. Et ils essayaient et essayaient... Mais je ne sais rien. Ils m'ont posé des questions sur ma vie depuis ma naissance jusqu'à aujourd'hui. L'interview a duré six heures avec deux pauses où ils m'ont donné

à manger et à boire. (...) Ils étaient très gentils, comme une sorte de politique pour gagner ma confiance... »⁹¹.

La délégation a souhaité accéder aux lignes directrices des débriefings afin de mieux comprendre les informations que l'agence cherche à collecter. Malgré nos multiples demandes, Frontex n'a pas accédé à notre requête au motif que les groupes criminels facilitant les passages irréguliers aux frontières gréco-turques sont constamment à la recherche des méthodes employées pour les contrer et que, pour cette raison, l'agence ne peut diffuser au public ces lignes directrices afin de permettre aux gardes-frontières d'accomplir leur tâche⁹².

Au regard des témoignages récoltés, il semble que les entretiens de débriefing dépassent l'objectif affiché (collecter des informations sur les routes migratoires afin de déjouer les organisations criminelles). En effet, les questions posées s'attachent à retracer la vie d'une personne depuis sa naissance jusqu'à son arrivée sur le sol européen. Cette pratique intrusive dans la vie des personnes interrogées pose question sur le but réel de ces entretiens. De plus les étrangers entendus sont souvent peu en mesure d'identifier clairement la fonction des personnes qui participent aux entretiens (officiers Frontex, police, etc.). Cela rend difficile la mise en évidence d'une éventuelle responsabilité de l'agence s'il y avait des allégations de violations des droits humains. Le manque d'accès à l'information sur le déroulement des débriefings ne peut que renforcer nos interrogations et nos inquiétudes.

91 Entretien avec un réfugié syrien, 11 octobre 2013

NB : certains éléments non décisifs du récit ont été modifiés pour respecter l'anonymat de la personne.

92 Ibid. 84

3 – Un déni de responsabilité malgré des violations des droits reconnues par l'agence

Le dispositif relatif aux « incidents graves »

Afin de répondre aux critiques de risque de violations des droits pendant les opérations conduites par l'agence, la révision du mandat de Frontex adoptée en octobre 2011 a introduit une stratégie des droits fondamentaux⁹³. L'un des principaux éléments de cette stratégie consiste en l'obligation pour les participants aux opérations conjointes de signaler les violations des droits⁹⁴. Il incombe alors au directeur exécutif de Frontex d'interrompre ou de suspendre une opération conjointe en cas d'incident grave ou persistant.

Les participants aux activités de Frontex (agents Frontex ou agents invités des États membres) doivent mettre en œuvre la procédure de signalisation d'incidents graves (Serious Incident Reporting-SIR) s'il y a une violation des droits humains (c'est-à-dire lorsqu'ils en sont témoins directs) ou une suspicion de violation (lorsqu'ils en sont témoins indirects) ; ils doivent alors en informer leur supérieur le plus rapidement possible. Frontex souligne que l'ensemble des incidents ne sont pas référencés comme SIR, certains étant rapportés directement par les agents invités des États membres⁹⁵.

Ce rapport est transmis au centre de situation de Frontex basé à Varsovie (Frontex Situation Centre-FSC) qui confie à la chargée des droits fondamentaux de Frontex (Fundamental Rights Officer – FRO) le suivi des incidents graves répertoriés.

En parallèle, le FSC doit, dans les plus brefs délais, transmettre le rapport au directeur exécutif de l'agence et à son adjoint, aux États membres

93 Cette stratégie comprend également la création du poste d'agent des droits fondamentaux de Frontex (Fundamental Rights Officer-FRO) aujourd'hui tenu par Mme Inmaculada Arnaez, ainsi que la mise en place un forum consultatif composé de l'agence, d'associations de défense des droits humains, d'agences européennes, etc

94 Article 22 du Code de Conduite des participants à une opération Frontex

95 Courriel de Frontex à la délégation de la mission en date du 08/05/2014



Port de Mytilène, été 2012 : les migrants arrivés par la mer étaient placés dans l'enceinte du port où ils dormaient à même le sol puis sous des tentes. Les enfants quant à eux jouaient dans les carcasses de voitures et les bidons d'huile, août 2012.

concernés ainsi qu'aux États non européens concernés s'il y a lieu. Le département juridique de Frontex doit également évaluer le rapport d'incident au regard des aspects juridiques, et transmet ses conclusions au directeur exécutif. L'unité des opérations conjointes évalue enfin la situation et envoie ses commentaires, tout comme l'État membre ou l'État tiers concernés par le cas étudié. Le rapport n'est pas rendu public.

Si l'incident est grave ou persistant, le directeur exécutif peut prendre la décision de suspendre une opération conjointe sans que l'on sache quels critères permettent de définir le degré de gravité des situations rapportées.

Frontex précise les critères permettant d'établir le « sérieux » d'un incident, sont actuellement « en réflexion »⁹⁶.

Les rapports de violations des droits à la frontière gréco-turque

Entre début 2012 et fin 2013, l'agence nous a indiqué qu'elle avait reçu 27 rapports d'incidents de violations des droits humains transmis par des participants aux opérations Poséidon terre et mer⁹⁷. Douze incidents ont été répertoriés pour l'année 2012 uniquement à la frontière terrestre et quinze, pour 2013, dont dix à la frontière terrestre et cinq à la frontière maritime. Ces données ne signifient pas qu'il y ait moins de violations à la frontière maritime mais qu'il est plus difficile de savoir ce qui se passe en mer que sur terre.

Au vu du document récapitulatif de ces incidents transmis par Frontex à notre demande, il s'avère que l'agence a été informée de cas d'expulsions collectives (19 cas sur les 27 rapports. Frontex les nomme les *unprocessed returns*), de problèmes d'accès à la procédure d'asile, de violences (un officier grec aurait pointé son arme sur un migrant au moment de son interception à la frontière terrestre) ou bien encore de traitements inhumains et dégradants (gifles). Malgré ces violations avérées du droit international, l'agence, via les États membres, continue de fournir un soutien logistique aux opérations grecques (experts, bateaux, avions, caméra thermiques, etc)⁹⁸.

Sur les quinze incidents répertoriés en 2013⁹⁹ par l'agence dans son courriel à notre délégation, trois ont été rapportés par différents agents invités (interprètes, identificateurs, débriefers, etc.), témoins directs de violations, telles que violation du droit d'asile et traitements inhumains et dégradants. Pour cette même année, un cas a engagé la responsabilité d'un agent de soutien Frontex ressortissant d'un État membre¹⁰⁰ (Frontex Support Officer –

96 Ibid. 84

97 Ibid. 95

98 Voir l'annexe du rapport relative à l'équipement et aux experts envoyés dans la région en 2012 et 2013

99 Dans un courriel du 08/05/2014 à la délégation, Frontex n'a pas précisé pour l'année 2012 les incidents où les agents déployés avaient été témoins directs

100 Dans un courriel du 08/05/2014 à la délégation, Frontex n'a pas communiqué la nationalité de l'agent malgré la requête des déléguées

FSO)¹⁰¹ qui d'après le témoignage d'un migrant l'aurait giflé. Après enquête de l'État membre dont était originaire l'agent, ce dernier ne sera plus déployé.

D'après l'agence et le ministère grec de la Marine, les agents Frontex et les agents invités des États membres ne montent pas à bord des navires des gardes-côtes grecs. Toutefois, dans le cadre de l'opération conjointe Poséidon, l'agence peut patrouiller en mer sur un navire prêté par un État membre si un ou plusieurs gardes-côtes grecs sont présent à bord. Ainsi, d'après Frontex, en 2012, le matériel maritime a patrouillé pendant 19 073 heures et 12 034 heures en 2013¹⁰². Selon des témoignages recueillis par la délégation en octobre 2013, portant sur deux incidents différents, certains gardes-côtes parlaient allemand et italien au moment de leur refoulement, ce qui semble indiquer la présence de Frontex. Néanmoins, les témoins n'ont pas pu voir ce qu'il se passait, car l'opération se déroulait la nuit et qu'ils étaient contraints par les gardes-côtes de garder la tête baissée et de regarder le pont du bateau. Ces éléments suggèrent que des expulsions illégales ont pu avoir lieu lors du déploiement d'une patrouille Frontex.

Une responsabilité floue dans les textes

L'agence intervient à plusieurs niveaux dans le cadre de ses opérations conjointes. En amont, Frontex réalise une analyse de risque qui servira de base aux discussions annuelles de l'agence et des États membres afin de prioriser telle ou telle opération. Une fois les zones géographiques prioritaires définies, Frontex rencontre l'État membre futur hôte de l'opération afin de définir ses besoins en personnel et en équipement puis elle en appelle à la solidarité des États membres qui lui transféreront leurs ressources nécessaires. Enfin, l'agence agit au niveau opérationnel par le biais des opérations conjointes notamment.

Frontex est donc impliquée dans l'identification et la définition des objectifs des opérations de contrôle aux frontières, dans la définition du déroulé des opérations conjointes (plans opérationnels) et des opérations de retours

101 Le FSO est en charge de la surveillance et la coordination de l'opération au niveau local ainsi que pour les activités horizontales, en particulier celles liées à système de rapports et des documents d'expertise

102 Ibid. 95

conjoint, ainsi que dans leur mise en œuvre. Si le mandat de l'agence prévoit désormais que l'agence puisse être « initiatrice » ou « coordinatrice » d'une opération, aucun texte ne mentionne la responsabilité de l'agence en cas d'irrégularités voire de violation des droits.

Seuls quelques textes font référence à la notion de responsabilité sans toutefois que celle-ci soit définie. La plupart sont non contraignants.

Le Code de Conduite applicable à toutes les personnes participant aux opérations de l'agence tout d'abord qui, à l'article 7, précise que les participants¹⁰³ aux activités de Frontex sont principalement et individuellement responsables pour les actions menées dans le cadre de leur travail ; la responsabilité de l'agence en tant qu'entité n'est donc pas mentionnée.

Le Règlement instituant l'agence rappelle également dans son article 8 que « le protocole des privilèges et immunités des Communautés européennes s'applique à l'agence »¹⁰⁴. Or ce protocole s'applique aux fonctionnaires et aux agents européens, pas aux institutions et agences en tant que telles. Ainsi, le personnel de Frontex, au même titre que tout fonctionnaire européen, bénéficiant d'une forme d'immunité juridique (« immunité de juridiction »), dans le cadre des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions¹⁰⁵.

La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, élaborée en mars 2011, édicte un certain nombre de principes qui visent à assurer le respect des droits humains lors des activités de l'agence. Ce document précise, au point 13, que bien que les États membres ont la responsabilité première des actions des agents participants à l'opération, cela n'exonère pas Frontex de sa propre responsabilité en tant que coordinatrice. Le texte va plus loin : il pose la pleine responsabilité de Frontex pour toutes les actions et décisions dans le cadre de son mandat (« it remains fully accountable for all actions and decisions under its mandate »)¹⁰⁶. Ce principe indique donc **que l'agence assume pleine-**

103 Art. 2 du Code de conduite pour toutes les personnes participantes aux opérations Frontex. C'est-à-dire les agents Frontex, les agents invités des États membres, ceux de l'État hôtes et les agents observateurs

104 Steeve Peers (2011) «The Frontex Regulation – Consolidated text after 2011 amendments »

105 Article du 12 (a) du Protocole européen sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes

106 Frontex (2011) « Fundamental Rights Strategy »

ment la responsabilité de l'ensemble des actions et des décisions prises dans le cadre de son mandat, a fortiori maintenant que son rôle n'est plus limité à la coordination des opérations conjointes, puisqu'elle peut désormais les initier.

Enfin, le Règlement nouvellement adopté sur l'interception des migrants lors des opérations maritimes Frontex postule désormais que « *Frontex est responsable pour la coordination opérationnelle entre les États membres dans le cadre de la gestion des frontières, comprenant la surveillance aux frontières...etc.* »¹⁰⁷. Il est important de noter que la Décision du Conseil 252/2010 jusqu'alors en vigueur ne mentionnait pas la responsabilité de l'agence et ne considérait qu'elle n'était en charge que « de la coopération entre les États membres ».

Toutefois, le contenu de cette responsabilité prévue dans le Règlement, à valeur juridique contraignante, n'est toujours pas défini et ne couvre que les opérations maritimes de Frontex.

Si une telle responsabilité devait être établie, Frontex explique¹⁰⁸ qu'au regard de l'article 340 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **c'est l'Union européenne qui pourrait être tenue responsable des actions de l'agence ou d'un de ses agents.**

« *En matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.* »

Il semble toutefois que Frontex multiplie les artifices qui empêchent l'établissement d'une responsabilité claire de l'agence.

Dans les plans opérationnels, elle se présente comme une agence de coordination entre les États membres, ces derniers restant responsables de la gestion de leurs frontières (État hôte des opérations) ou des décisions prises pendant les opérations (États membres participants)¹⁰⁹. Si l'agence n'assume aucune responsabilité directe, il n'en demeure pas moins qu'elle participe à la conception même des plans opérationnels.

107 Considérant 2 du règlement sur les interceptions maritimes dans le contexte des opérations coordonnées par l'agence, Frontex, 26 avril 2014.

108 Ibid. 84

109 Plan opérationnel Poséidon mer 2012, p 20 et plan opérationnel AENEAS 2012, p.20.

En novembre 2013, la médiatrice européenne a recommandé à l'agence Frontex de mettre en place un mécanisme de plainte interne concernant les violations des droits humains dont seraient responsable l'agence et ses agents. Frontex a rejeté « cette recommandation en invoquant le fait que les incidents individuels relèvent de la responsabilité de l'État membre concerné »¹¹⁰. Cette réponse vient confirmer la volonté de ne pas engager sa responsabilité en tant que coordinatrice des opérations déployées aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Il est par conséquent très difficile de mettre en cause la responsabilité de Frontex dans le déroulement des actions qu'elle coordonne. Même si elle est évoquée dans la stratégie des droits fondamentaux de l'agence et dans le préambule du règlement sur les opérations maritimes, il n'y est fait mention ni dans les codes de conduites, ni dans les plans opérationnels.

Pourtant Frontex coordonne, recueille et transmet des renseignements et des données personnelles, prend des décisions dans le cadre d'activités opérationnelles, déploie à cette fin des agents et du matériel. Son travail et sa présence auprès des États membres influencent leurs activités aux frontières extérieures, y compris lorsque des violations des droits humains sont commises. Le flou qui caractérise son fonctionnement et l'immunité prévue dans son Règlement lui permet de ne pas en rendre compte.

Les associations de la société civile, le médiateur européen, le Rapporteur spécial de l'ONU ou bien encore le conseil de l'Europe ont appelé, en vain, à plus de clarté sur la répartition des responsabilités des différents intervenants qui participent aux opérations conduites par Frontex, y compris celles de l'agence elle-même. Il est indispensable que des réponses claires soient fournies.

GRÈCE ET TURQUIE, RÉFORMES INSUFFISANTES

110 Médiateur européen, communiqué de presse n°17/2013

Chapitre 2.

Des réformes législatives insuffisantes dans la région

A – La Turquie: des migrants bloqués dans un pays en transition

En 1999, l'UE reconnaît la Turquie comme un pays candidat, marquant ainsi un tournant dans les relations nouées avec ce pays. En quelques années, la migration et les questions de mobilité ont pris de l'importance dans le contenu des négociations, car la Turquie s'est employée à se conformer aux standards de la législation européenne, en échange d'une meilleure intégration de ses ressortissants dans les États membres – en particulier en permettant l'obtention plus facile de visas pour l'espace Schengen.

La coopération en matière de mobilité et de lutte contre l'immigration irrégulière est devenue plus étroite depuis la signature d'un accord de réadmission entre l'Union européenne et la Turquie en décembre 2013¹¹¹. L'accord de coopération (Mémoire d'Entente ou Memorandum of Understanding) signé entre les autorités turques et Frontex en mai 2012¹¹², non encore suivi d'effets à la date de rédaction de ce rapport d'après ce que nos interlocuteurs de la délégation de l'Union européenne nous ont indiqué, fait partie intégrante de cette dynamique de rapprochement.

111 Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (2013) « An EU-Turkey Readmission Agreement – Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers ? »

112 Memorandum of Understanding, 28 mai 2012

De plus, l'adoption en avril 2013 d'une Loi sur les étrangers et la protection internationale illustre la volonté d'harmoniser le droit turc avec le droit européen et les standards internationaux, témoignant d'une « euro-péanisation » des politiques migratoires et de gestion des frontières des autorités turques. La rédaction de ce rapport correspondant à la date d'entrée en vigueur de ce nouveau cadre juridique, il n'en sera fait, dans les lignes qui suivent, qu'une présentation formelle. De plus, en l'absence de textes d'application de la Loi, de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'effectivité de son application pratique.

En effet, si la Turquie propose en théorie des normes juridiques et procédurales s'alignant sur le droit européen, les pratiques toujours en vigueur dans le pays soulèvent cependant de vives préoccupations concernant à la mise en application de cette ambitieuse réforme. Par ailleurs, même si l'adoption progressive d'éléments de droit doit être encouragée, il est légitime de se demander, face à l'orientation sécuritaire, restrictive et criminalisante qui caractérise la politique migratoire de l'UE depuis le début des années 2000, si l'harmonisation complète avec le droit européen garantirait réellement le respect des droits des étrangers présents en Turquie. Des réformes antérieures dans des domaines comme la liberté d'expression ont montré les limites de leurs effets comme l'illustre le harcèlement judiciaire dont sont victimes de nombreux défenseurs des droits¹¹³, ou la répression violente des manifestations pacifique au Parc Gezi à Istanbul et dans plusieurs villes du pays en 2013¹¹⁴. La FIDH a régulièrement pointé du doigt les atteintes persistantes aux droits fondamentaux en Turquie et ce malgré des avancées législatives majeures (abolition de la peine de mort en 2004, abrogation de la loi anti-terreur la même année). La FIDH témoigne : « Comme les procédures ne se déroulent pas dans le respect de l'État de droit, les violations du droit à une procédure équitable persistent de manière inquiétante. Le gouvernement ne semble pas prêt à renoncer à sa politique de « pression par le judiciaire »¹¹⁵.

113 « La Turquie doit mettre fin aux 16 années de harcèlement judiciaire contre Pinar Selek », Communiqué de la FIDH, 25 avril 2014

114 « Faire cesser la violence exercée à l'encontre des manifestants pacifiques en Turquie », communiqué du HRFT (Fondation des droits humains en Turquie), 4 juin 2013

115 FIDH (2013) Résumé exécutif du rapport annuel de l'IHD 2012, 9 mai 2013

1 – La politique migratoire et la gestion des frontières en Turquie

Avec près de 472 km de frontière terrestre avec l'UE, plusieurs aéroports internationaux connectés à l'Europe et un littoral s'étendant le long de la mer Noire et de la Méditerranée, l'UE considère la Turquie comme une importante voie d'accès pour les migrants irréguliers. En 2012, Frontex a jugé que la frontière terrestre gréco-turque « demeure incontestablement le haut lieu de la détection de franchissements illégaux de frontières »¹¹⁶.

Les particularités géographiques de la Turquie ont déjà amené le pays à élaborer un dispositif de contrôle des frontières assez avancé. Par exemple, un « système physique de sécurité » a été déployé sur différentes sections de la frontière terrestre, comprenant l'utilisation de caméras thermiques, de radars et de divers véhicules de patrouille, terrestres ou aériens¹¹⁷.

En 2004, la Commission Européenne a reconnu que « la Turquie alloue des moyens considérables au contrôle des frontières », mais a souligné que « des nombreux aspects de cette gestion ne sont pas en accord avec les pratiques de l'UE »¹¹⁸ en particulier la pluralité des autorités de gestion des frontières. On dénombre en effet à ce jour seize différents corps, civils ou militaires, chargés de contrôler les différentes sections de frontières terrestres, aériennes et maritimes.

Au fil des années, l'UE a encouragé la mise en conformité de la gestion turque des frontières avec l'acquis de Schengen, à savoir l'installation progressive d'une police des frontières, la négociation d'un accord de réadmission et la mise en œuvre d'un dispositif de gestion intégrée des frontières, à l'image de celui de l'UE¹¹⁹. Depuis 1999, la perspective d'intégrer l'UE a placé le processus de réforme en tête des priorités. Un groupe de travail sur l'asile,

116 Frontex (2013) « FRAN Quarterly Issue 3 – July-September 2012 »

117 Ministère de l'intérieur turc (2006) « Plan d'action national visant à mettre en œuvre la stratégie intégrée turque de gestion des frontières »

118 European Commission, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Document de travail, COM(2004)656 final

119 La Stratégie intégrée de gestion des frontières a été adoptée durant le Conseil Européen de Laeken en 2011. Elle repose sur trois piliers : la coopération entre les agences, la coopération entre les services et la coopération internationale en matière de gestion des frontières



Centre de premier accueil de Moria aperçu à travers les barbelés de l'enceinte (île de Lesbos), octobre 2013

la migration et la protection des frontières extérieures a été fondé fin 2002. En 2004, le ministère de l'Intérieur a nommé un conseil d'administration, aujourd'hui appelé « Bureau de gestion des frontières », chargé de déployer un plan d'action pour le projet de mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières adopté en 2006. Une loi établissant une direction générale de la protection des frontières était en préparation début 2014, avec pour projet de reprendre les fonctions de garde-frontières à la pléthore de structures qui assurent le contrôle et la surveillance des frontières turques. De nombreux projets de coopération ont été montés afin d'encourager la réforme juridique dans les domaines de l'asile, de la migration et de la gestion de frontières, tels que la coopération avec les pays des Balkans occidentaux,

coordonnée par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) de Budapest et soutenue par l'OIM de Turquie, ou encore des projets de jumelage avec le Danemark, la France et le Royaume-Uni. Les progrès étaient, en 2013, encore limités aux yeux de la Commission Européenne¹²⁰.

Dans la continuité de cette refonte des cadres juridiques et des structures en charge des questions migratoires et de contrôle aux frontières, une loi (« la Loi ») a été adoptée en avril 2013.

La nouvelle Loi turque en matière d'immigration et d'asile

Pour la première fois dans le droit turc, une loi établit des règles et des modalités claires sur l'entrée, le séjour et la sortie des personnes demandant la protection internationale¹²¹. Elle est entrée en vigueur en avril 2014 en remplacement du cadre juridique en place jusqu'alors, qui se limitait à quelques textes dispersés : la loi relative aux passeports, la loi sur le séjour et la circulation des étrangers datant de 1950, la réglementation du droit d'asile de 1994 et la circulaire sur le droit d'asile de 2006, entre autres.

La Loi est considérée comme une « avancée historique » par l'Assemblée des Citoyens d'Helsinki – Programme de soutien et de défense des réfugiés (HCA-RASP), car elle comble les lacunes du cadre juridique national. Par ailleurs, pour la première fois en Turquie, il existe maintenant des critères précis, des procédures ainsi que des garanties des protections élémentaires pour piloter chaque aspect des migrations et du droit d'asile. La Loi prévoit également la mise en place d'une toute nouvelle Direction générale de gestion des migrations, chargée d'endosser les responsabilités et l'autorité de la police nationale dans le domaine.

Enfin, cette nouvelle loi a été élaborée selon un processus transparent et participatif inhabituel : le secteur associatif, des défenseurs des droits des réfugiés et des migrants, des universitaires, ainsi qu'avec le HCR et l'OIM ont ainsi été consultés en amont de la rédaction de la nouvelle loi. Selon HCA-RASP, branche du Helsinki Citizen Assembly turc qui défend les droits des

120 Commission européenne (2013) « Turkey 2013 Progress Report » COM(2013)700

121 Law on Foreigners and International Protection, 4 avril 2013 – traduction non-officielle du HCR

migrants et des réfugiés¹²², le contenu définitif de la nouvelle loi est en accord avec les normes de la Convention européenne des droits de l'Homme, et s'inscrit davantage en conformité avec l'acquis communautaire¹²³.

Pays de destination de nombreux migrants, la Turquie ne leur reconnaît de droits que depuis relativement peu de temps. Cette approche tranche avec la vision précédente qui consistait à se limiter au contrôle des frontières et à la mise en détention des migrants indésirables, postulat qui semble avoir été encouragé par la coopération avec l'UE et qui perdure aujourd'hui. En effet, l'intensification du contrôle de la frontière gréco-turque, ajoutée à la gestion des migrations propre à la Turquie, a laissé « un nombre croissant de [personnes] bloquées en Turquie attendant d'entrer en UE. »¹²⁴

En s'affranchissant des limites de la réglementation du droit d'asile de 1994, la Loi est considérée comme « un important progrès pour la protection internationale » par les Nations Unies¹²⁵. A l'heure actuelle, on estime qu'un million de réfugiés syriens se trouvent en Turquie, s'ajoutant aux 80 000 demandeurs d'asiles enregistrés par le ministère de l'intérieur et par le HCR, arrivant essentiellement d'Irak, d'Afghanistan, d'Iran ou de Somalie¹²⁶.

La loi sur les étrangers et la protection internationale établit des garanties procédurales nouvelles et significatives. Chaque décision concernant les demandes de protection internationale, les permis de séjour, les visas, les arrêtés d'expulsion ou de détention, pourra faire l'objet d'un recours. Sous la précédente législation, même si les décisions de cet ordre pouvaient être contestées devant un tribunal administratif, l'appel n'avait pas de caractère automatiquement suspensif, sauf si une demande de suspension d'exécution avait été déposée et acceptée parallèlement. Désormais, l'appel d'une décision d'expulsion et d'enfermement suspendra automatiquement l'éloignement. Le Croissant Rouge turc sera sollicité pour intervenir dans les centres d'accueil et les centres de détention.

122 HCA-RASP est membre des réseaux FIDH, Migreurop et du REMDH

123 Entretien avec HCA-RASP, 1^{er} octobre 2013

124 Frontex (2013) « FRAN Quarterly, Issue 2 – April – June 2012 »

125 « Turkish law on foreigners wins UN praise », UN News Centre, 12 avril 2013

126 Entretien avec HCA-RASP, 29 janvier 2014

Certaines garanties procédurales, toutefois, ne sont pas inscrites dans la loi : absence d'un contrôle du juridique systématique sur la légalité de la mesure d'éloignement et d'enfermement ; décision de prolongement de la durée de détention décidée par l'administration seule et non par un juge ; possibilité d'enfermer les mineurs – notamment non accompagnés – même si le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte et qu'ils ne peuvent être soumis à aucune procédure accélérée ; maintien des limitations géographiques à l'application de la convention de 1951 de Genève sur le statut des réfugiés.

Si cette réforme législative semble apporter, au moins sur le papier, des progrès significatifs, il ne faut pas perdre de vue que l'évolution des cadres juridiques en cours fait en partie écho aux nombreuses condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme et aux critiques de plusieurs associations ou d'organisations internationales comme le HCR. A travers l'adoption de cette loi, la Turquie se conforme à un certain nombre de ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe, et auquel s'applique la Convention européenne des droits de l'Homme.

Détention de migrants

Plusieurs dispositions de la loi de 2013 visent à résoudre les problèmes de détention arbitraire et illimitée de migrants irréguliers. Les arrêtés d'expulsion et de détention devront être formulés par écrit. Toute décision d'expulsion devra intervenir au plus tard 48 heures après l'arrestation d'un migrant irrégulier. Alors que jusqu'à présent la durée de détention de migrants ou de réfugiés dans des « centres de détention » n'était soumise à aucune limite, dorénavant elle ne pourra excéder six mois, renouvelables une seule fois. Un contrôle régulier de la détention est prévu : l'administration évaluera chaque mois si elle doit être prolongée. Les demandeurs d'asile pourront être retenus jusqu'à trente jours. Tous les immigrants détenus pourront bénéficier d'une aide juridictionnelle s'ils le souhaitent. Les demandeurs d'asiles détenus auront en outre le droit de bénéficier des conseils juridiques proposés par les associations.

Les recours formés contre les décisions d'expulsions devront être déposés sous quinze jours et seront automatiquement suspensifs.

La Loi précise également le caractère personnel et exceptionnel des décisions de mise en détention, qui ne doivent intervenir que dans le cadre d'une liste définie de situations, aussi bien pour les migrants irréguliers que pour les demandeurs d'asile. Cette disposition fait écho à la législation européenne qui considère que la détention de migrants ne doit intervenir qu'en dernier recours (directive « retour » de 2008) même si, en pratique, ce principe n'est que rarement respecté. La nouvelle loi assure aux détenus, entre autres, de nouvelles garanties d'accès aux représentants légaux et au HCR.

La Loi ne mentionne pas d'accès à des services d'interprétariat pour les détenus de l'immigration mais elle s'engage à considérer les connaissances linguistiques de chaque personne concernée pour l'informer des décisions prises à son égard.

Droits des réfugiés

Bien que la Turquie ait ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que son Protocole de 1967, elle y a introduit une limitation géographique. Cette limitation est maintenue par la nouvelle loi, ce qui signifie que les demandeurs d'asile ne venant pas d'Europe – c'est à dire la quasi-totalité des personnes sollicitant une protection internationale présentes en Turquie – ne peuvent toujours pas être reconnus comme réfugiés.

Toutefois, la Loi établit deux nouvelles possibilités de protection internationale ouvertes aux réfugiés non-européens en Turquie : l'une par le biais du statut de « réfugié conditionnel » s'adressant aux réfugiés relevant de la convention de 1951, l'autre via la « protection subsidiaire » destinée aux personnes fuyant une situation de violence généralisée ou diverses violations des droits humains. Les demandeurs d'asile pourront avoir recours à un interprète.

Selon le HCR d'Ankara¹²⁷, dès lors qu'un demandeur d'asile déposera une requête, il aura accès aux mêmes droits que n'importe quel requérant européen, à savoir, l'accès à l'enseignement primaire et secondaire jusqu'à l'âge de 14 ans, l'intégration automatique au dispositif de sécurité sociale et accès aux soins de santé primaires, l'accès à l'assistance sociale, et le droit de

127 Entretien du 30 septembre 2013



Entrée du centre de rétention de Corinthe (Grèce), octobre 2013

travailler après six mois de présence, sous réserve de l'obtention d'un permis de travail.

Plus important encore, la Loi entérine le principe de non-refoulement (Article 4 sur le non-refoulement et Article 55 sur « l'exemption de la décision d'expulsion ») et s'applique également aux personnes apatrides. Les demandes soumises par des mineurs non-accompagnés ne seront pas traitées en procédure accélérée.

Les appels concernant les arrêtés d'expulsion, les refus de protection internationale ou de statut de réfugié devront être adressés aux tribunaux administratifs compétents et auront un effet suspensif automatique. Les déci-

sions de détention administrative, tant en vue d'une expulsion que durant l'examen d'une demande d'asile, seront quant à elles contestées devant un tribunal pénal¹²⁸. La nouvelle loi ne prévoit donc pas de tribunaux d'appel civils dédiés aux questions de migration et de droit d'asile.

La Loi est mise en application par la Direction générale de gestion des migrations qui devrait compter à terme 2 540 agents. Elle prévoit en outre la création d'un comité consultatif sur les migrations, réunissant l'OIM, le HCR ainsi que les ministères concernés et des organisations de la société civile.

2 – Les incertitudes liées à l'application du nouveau régime législatif dans le contexte turc

Nouvelle politique : aspects pratiques et incertitudes

La nouvelle loi sur les étrangers et la protection internationale a été rédigée en tenant compte du droit européen en matière d'asile et d'immigration et s'est appuyée à titre de référence générale sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). C'est ainsi, par exemple, qu'elle prévoit que la durée de détention ne peut être supérieure à douze mois et que les décisions d'expulsions doivent être motivées, alors que la Turquie a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne pour détention de réfugiés et violation des droits procéduraux¹²⁹.

Les associations que nous avons rencontrées reconnaissent les nombreuses avancées de la nouvelle loi, mais restent toutefois vigilantes face à l'étape de mise en application. Selon les associations, le processus réglementaire visant à mettre la Loi en application, n'a pas été aussi transparent et ouvert que le processus de rédaction de la Loi elle-même. A la date de la rédaction du rapport, il était difficile de savoir si le gouvernement accorderait à la nouvelle Direction générale de gestion des migrations tout le soutien politique nécessaire à chaque aspect de la nouvelle Loi, ni s'il l'aiderait à faire

¹²⁸ Entretien avec l'OIM, 30 septembre 2013

¹²⁹ CEDH, Ghorbanov and Others v. Turkey (Requête N° 28127/09), 3 décembre 2013

en sorte que la gestion des migrations respecte les obligations relevant de la protection internationale.

Un autre sujet de préoccupation, commun à de nombreux autres pays, réside dans la formation de juristes qualifiés pour mener les appels que la Loi rendra possibles. Comme le soulignent nos interlocuteurs de HCA-RASP, l'accès réel à une aide juridictionnelle demeure incertain : « Nous aurions besoin d'un régime de juristes pour contrôler et nous assurer que les excellentes nouvelles protections et les nouveaux droits établis par la nouvelle loi soient réellement appliqués. » Les organisations de la société civile turque sont déjà en sous-effectif et auront besoin d'augmenter leurs propres ressources tout en s'efforçant de mobiliser le dispositif d'aide juridique existant, ce qui nécessitera de trouver davantage de fonds et de professionnels qualifiés disponible¹³⁰.

La nouvelle loi comporte un certain nombre de dispositions problématiques, dont certaines sont directement issues de l'acquis communautaire, telles que la procédure accélérée de huit jours concernant une demande d'asile qui serait déposée à la suite d'un arrêté d'expulsion. De plus, si le droit de travailler est garanti pour les trois catégories de demandeurs de protection internationale après six mois, il n'entraîne pas pour autant l'obtention automatique d'un permis de travail. La procédure d'obtention d'un permis de travail pour les ressortissants étrangers en Turquie est très restrictive et dans les faits, très peu de demandeurs de protection internationale parviennent à en recevoir un. Sur cet aspect, la Loi ne fait pas de distinction entre les personnes non-européennes ayant le statut de « réfugié conditionnel » et les autres catégories de ressortissants étrangers. En revanche, les personnes ayant le statut de « réfugié » européen et celles, quelle que soit leur origine, bénéficiant de la « protection subsidiaire » auront accès au marché du travail¹³¹.

Il apparaît par ailleurs nécessaire de prévoir des protections spécifiques dans la législation dérivée, afin d'éviter toute violation potentielle des droits humains que pourrait provoquer la Loi. Par exemple, il est prévu que

130 Entretien avec HCA-RASP, 1^{er} octobre 2013

131 Entretien avec HCA-RASP, 1 octobre 2013.

la collecte de données personnelles est assurée par la Direction générale (Article 99 de la Loi sur les étrangers et la protection internationale) alors même qu'il n'existe à ce jour en Turquie aucune législation de protection des données.

Enfin, la signature de l'accord de réadmission le 16 décembre 2013 soulève de réelles inquiétudes. Tant que la Loi sur les étrangers et la protection internationale n'est pas pleinement mise en œuvre et que des rapports indépendants n'ont pas attesté sa conformité avec les normes internationales de protection des droits humains¹³², le contexte turc ne permet pas de garantir que cet accord ne créera pas de situation empêchant les demandeurs d'asile d'obtenir la protection à laquelle ils peuvent prétendre.

Réfugiés en Turquie : la guerre en Syrie et ses conséquences

La Turquie est depuis octobre 2011 le premier pays de la région à avoir prévu un régime de « protection temporaire » pour les Syriens. Toutefois, en l'absence d'un dispositif interne réglementé, l'octroi de ce statut reste soumis au bon vouloir politique.

La Turquie a décliné l'aide internationale et assume seule la gestion des camps de réfugiés. Au cours de la première année suivant le début du conflit syrien, il a été très difficile aux associations et aux organisations internationales, y compris au HCR chargé de la détermination du statut de réfugié (DSR), d'accéder aux camps¹³³.

Depuis octobre 2012, les organisations nationales de la société civile¹³⁴ et dans une moindre mesure les organisations internationales ont vu leur accès facilité¹³⁵. Les dispositifs de sécurité dans les camps sont très stricts. Initialement, les réfugiés étaient autorisés à sortir des camps quelques heures

132 Ibid. 120

133 Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (2011) « Syrian Refugees in Turkey : A Status in Limbo » ; Amnesty International (2013) « Turkey: National Authorities and the International Community Must Act in Partnership to Meet the Needs of Syrian Refugees »

134 Entretien avec Mülteci-Der, 3 octobre 2013

135 Ibid. 126

par jour, escortés par le personnel de sécurité¹³⁶. Les allées et venues sont filtrées, ce qui génère de longues heures d'attente à chaque passage. Les réfugiés syriens situés en zone urbaine (c'est à dire environ 70 % d'entre eux en Turquie) ne peuvent compter que sur l'aide très limitée apportée par les organisations caritatives. La garantie gouvernementale d'accéder aux services médicaux est certes applicable à tous les réfugiés syriens, quel que soit leur statut. Dans les faits, ce n'est pas aussi simple. A Izmir, un organisme de solidarité local nous a signalé qu'une femme enceinte a dû retourner en Syrie pour y accoucher, car elle ne pouvait pas payer les frais d'hospitalisation demandés en Turquie.

Comparativement à des demandeurs d'asile d'autres nationalités, les Syriens ont bénéficié d'un accès facilité au logement et à l'éducation, y compris aux universités turques. Ils sont toutefois logés à la même enseigne que les autres concernant l'accès au marché du travail. Le ministère du travail se montre assez souple vis-à-vis des quelques Syriens entrés légalement en Turquie, en revanche ceux qui sont entrés sans passeport, c'est à dire l'immense majorité, ne peuvent prétendre à un permis de travail. Enfin, s'il existe un dispositif d'enregistrement pour les 200 000 réfugiés syriens installés dans les vastes camps de la région frontalière, aucune structure ne régularise ni ne rend compte de la population ne vivant pas dans des camps (la population urbaine) soit, selon les estimations, entre 600 000 et 800 000 personnes. Le HCR a déployé 23 unités mobiles d'enregistrement pour soutenir le travail de recensement dans les zones urbaines¹³⁷, mais il est difficile de savoir combien de Syriens ont déjà pu se faire enregistrer par leur biais.

Des ressortissants d'autres nationalités ont également fui la guerre en Syrie. Ils doivent se faire connaître auprès du HCR et du ministère de l'Intérieur.

Les Palestiniens de Syrie sont couverts par le régime de « protection temporaire » mis en place pour les Syriens. Certains d'entre eux sont installés dans les camps de réfugiés. Le HCA-RASP rapporte toutefois que l'accès

136 Rapport du Rapporteur Spécial sur les droits humains des migrants (Avril 2013) « Addendum – Mission to Turkey (25–29 June 2012) »

137 « Syrian Regional Refugee Response », portail d'échange d'informations inter-agences de l'ONU

au territoire a été refusé à certains d'entre eux. Notre interlocuteur au sein de la communauté palestinienne nous a confirmé que depuis l'été 2013, il n'est plus délivré de visas d'entrée aux Palestiniens qui sont par conséquent contraints d'emprunter des parcours clandestins pour fuir la Syrie¹³⁸.

Les Kurdes syriens rencontrent également de réelles difficultés à trouver une forme de protection internationale, car ils ne sont pas les bienvenus dans les camps de réfugiés mis en place par le gouvernement, ce qui les pousse à rejoindre des pays de l'UE et un environnement sécurisé. Les tensions entre le Parti indépendantiste des Travailleurs du Kurdistan (PKK), en conflit armé avec le gouvernement turc depuis 1984, et Ankara ne sont probablement pas étrangères aux difficultés spécifiques que rencontrent les Kurdes de Syrie en Turquie.

Les migrants et les réfugiés interceptés par les gardes-frontières à proximité de la Grèce et du littoral sont en situation irrégulière et placés en détention pour des durées variables. Les réfugiés arrivant de Syrie sont généralement libérés au bout de quelques heures. Toutefois on nous a signalé le cas d'un réfugié palestinien de Syrie qui est resté détenu dix jours à Edirne.

Expulsions de Syriens

Les autorités turques n'ont, de façon générale, pas procédé à des expulsions de Syriens. Il a été toutefois rapporté à notre délégation qu'une opération d'éloignement en mars 2013, survenue à la suite d'émeutes dans le camp syrien d'Akçakale, a provoqué la mort d'un enfant. L'émeute aurait éclaté suite à la protestation de réfugiés syriens contre les conditions de vie dans le camp. Les autorités ont riposté en reconduisant un grand nombre de réfugiés à la frontière. Le bilan de l'opération varie fortement en fonction des sources. Selon le gouvernement, 130 personnes auraient été renvoyées « avec leur accord », ceci sous la surveillance du HCR afin de s'assurer que les personnes étaient réellement consentantes. Le HCR a cependant nié toute implication dans cette opération dans un courrier adressé à la Refugee Rights Coordination de Turquie. L'agence onusienne a en revanche exprimé sa pré-

138 Interviewé le 2 octobre 2013

occupation¹³⁹ et déclaré avoir demandé des informations plus précises au gouvernement¹⁴⁰. Parallèlement, les associations et un journaliste local qui a suivi l'événement parlent plutôt de la reconduite forcée de 600 personnes à la frontière, dont des familles. Le journaliste rapporte que les autorités turques ont contacté l'Armée syrienne libre pour leur livrer des centaines de personnes en les présentant comme pro-régime (vraisemblablement à tort) et exposant ainsi leurs vies¹⁴¹.

Les réfugiés fuyant d'autres pays

La guerre en Syrie a attiré l'attention de la plupart des médias internationaux et a concentré les efforts des organisations internationales intervenant dans les pays voisins, dont la Turquie. Beaucoup de nos interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation quant à la situation de réfugiés d'autres nationalités. Alors que la plupart des ressources financières et matérielles est mobilisée en direction des personnes fuyant la Syrie, les autres réfugiés rencontrent d'importantes difficultés pour accéder à une protection en Turquie.

La situation des réfugiés afghans est particulièrement préoccupante. Au cours des deux dernières années, un nombre croissant d'Afghans est venu chercher protection en Turquie. En raison du climat politique tendu et de l'insécurité persistante, le souhait des Afghans de retourner en Afghanistan a diminué de façon drastique au cours de l'année 2013¹⁴². Durant les dernières années, l'Iran a procédé à des expulsions en masse au sein de la communauté afghane, alors même que nombre des personnes concernées résidaient dans le pays depuis la fin des années 1970¹⁴³.

Fin octobre 2013, le HCR de Turquie avait enregistré ou « pré-enregistré » environ 25 000 demandeurs d'asile afghans (seuls les dossiers « enregistrés » sont traités par le HCR, le pré-enregistrement se limitant à une sorte d'inscription sur liste d'attente). En mai 2013, devant l'accroissement

139 « U.N. checks reports Turkey deported hundreds of Syrian refugees », *The Chicago Tribune News*, 28 mars 2013

140 Réponse écrite du HCR à la Refugee Rights Coordination datée du 18 avril 2013

141 Entretien avec le Mülteci-Der, 3 octobre 2013

142 « Afghans voluntary return in doubt », *Dawn*, 31 octobre 2013

143 Entretien avec l'OIM, 30 septembre 2013

du nombre d'arrivées et la réticence des pays de réinstallation à accueillir les réfugiés afghans¹⁴⁴, l'agence de l'ONU a suspendu les enregistrements de primo-arrivants afghans¹⁴⁵. Depuis cette date, ces derniers sont uniquement « pré-enregistrés » par le HCR. Par ailleurs, le Haut Commissariat a laissé en suspens les procédures concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés enregistrés avant mai 2013.

Présence du HCR

En Turquie, le HCR n'a qu'un accès limité aux lieux de détention et n'est pas toujours en capacité de suivre les demandes d'asile formulées par les détenus. La situation s'est cependant globalement améliorée : en 2009 seuls 30 % des contacts avec les détenus faisaient l'objet d'un suivi, or ce taux est passé à 96 % (sur 3 000 personnes contactées) en 2012.

L'accès du HCR aux centres de détention est inégal, variant de visites hebdomadaires à Kumkapı (Istanbul) à quasiment aucun contact avec les détenus d'Edirne, situé à proximité de la frontière grecque. Nos interlocuteurs du HCR d'Ankara déclarent que la région d'Edirne, proche de la frontière grecque, est particulièrement problématique car le centre est surpeuplé et connaît un roulement important¹⁴⁶. Depuis des années, le HCR a assuré la formation de centaines d'agents de la police de l'immigration sur les droits de l'Homme et sur la protection internationale. Cependant, le taux élevé de renouvellement des effectifs complique le dispositif de suivi.

3 – L'exportation du modèle européen ?

Les réserves et les préoccupations exprimées plus haut concernant la nouvelle loi turque relative aux étrangers et à la protection internationale ne manquent pas (doutes sur la mise à disposition des moyens humains et matériels nécessaires, limites dans les textes qui laissent de côté de nombreuses catégories de migrants).

144 Entretien avec HCA-RASP 1^{er} octobre 2013

145 Entretien avec Mülteci-Der, 3 octobre 2013

146 Entretien avec le HCR, 30 septembre 2013

Le changement des cadres juridiques suffira-t-il ? Le cas turc n'est pas sans rappeler, à cet égard, l'évolution dans d'autres pays.

Pour de nombreux pays voisins de l'UE, l'intégration des normes européennes ne s'est pas avérée bénéfique aux migrants et aux réfugiés, risquant plutôt de légitimer la catégorisation des migrants entre désirables et indésirables. Cette externalisation des politiques migratoires européennes a pu être constatée en Serbie Bosnie-Herzégovine par exemple (violation des droits des migrants dans des centres de rétention construits grâce à des fonds européens¹⁴⁷), ou encore au Maroc où les réformes législatives et la coopération avec l'UE semblent justifier l'action répressive de l'État marocain contre les migrants sans-papiers et les réfugiés sans qu'une véritable politique d'accueil et de séjour n'ait été mise en œuvre¹⁴⁸.

De nombreux aspects de la loi de 2013 reproduisent des modalités qui, depuis des années, sont dénoncées dans l'UE parce qu'elles conduisent à la violation des droits fondamentaux des migrants : la possibilité de placer des familles et des enfants en détention, la possibilité d'enfermer des demandeurs d'asile, l'irrecevabilité d'une demande d'asile au motif d'un autre « pays de première demande d'asile » ou de la provenance d'un « pays tiers sûr », l'absence d'un dispositif de seconde instance pour faire appel, le recours à des procédures accélérées d'examen des demandes d'asile dans de trop nombreux cas.

La nouvelle loi sur les étrangers et la protection internationale autorisant à sous-traiter les services d'accueil et les centres d'hébergement fait écho à une situation connue dans de nombreux pays occidentaux, y compris européens, où l'absence de contrôle de l'État accorde les pleins pouvoirs, et même trop souvent l'impunité, à des entreprises privées pour gérer les sites de détention, exposant ainsi les migrants à des pratiques abusives.

Le Rapporteur Spécial de l'ONU sur les droits humains des migrants désigne comme problématique la création, prévue à l'Article 116, d'un conseil de coordination pour lutter contre l'immigration irrégulière : « L'emploi de

147 Migreurop (2011) « BH and the EU's responsibility for the violation of the fundamental rights of alien detainees at the Lukavica detention centre »

148 « Pour les dix ans de la loi sécuritaire 02-03, en finir avec la vision répressive des migrations », communiqué du GADEM, 6 décembre 2013



Entrée de l'enceinte du centre de premier accueil de Moria (île de Lesbos), octobre 2013

termes tels que « combat contre » l'immigration, « entrées illégales » et « contre-mesures » aggrave la vulnérabilité de ces migrants »¹⁴⁹.

A l'instar de ce qui se passe dans l'UE, les politiques centrées sur le contrôle des frontières et l'arrestation des migrants en situation irrégulière ont pris le pas sur l'ouverture de voies légales menant à l'obtention de permis de séjour et de travail. Le gouvernement turc a d'ores et déjà signé plusieurs accords de réadmission avec des pays situés plus à l'est et plus au sud. Il a prévu de construire et d'autofinancer plusieurs centres de détention de grande

149 Ibid. 136

capacité, parmi lesquels le centre de détention d'Edirne, situé près de la frontière grecque et opérationnel depuis 2011, d'une capacité de 650 personnes.

Par ailleurs, la coopération avec l'UE renforce sans aucun doute cette tendance : en subordonnant la mobilité des ressortissants turcs dans l'espace européen à la signature d'un accord de réadmission, la Turquie entre dans le jeu européen des retours forcés et de l'enfermement de ces personnes une fois renvoyées en Turquie si elles n'y ont pas de perspective d'un statut régulier ou d'une intégration dans le pays.

L'avenir dira si la Turquie suivra la voie de l'UE et subordonnera à son tour l'accès facilité à son territoire pour certains étrangers à la signature d'accords de réadmission avec les autorités de leur pays d'origine. Une ligne de conduite sévère contrasterait avec la politique de visas plutôt tolérante que la Turquie mène avec de nombreux pays à travers le monde et dont son économie tire profit. Cette évolution pourrait aussi mener les demandeurs d'asile déboutés en Turquie à être renvoyés vers des pays dans lesquels leurs droits ne seront pas respectés. Depuis 2002, des accords de réadmission ont été proposés par la Turquie à au moins 22 pays (l'Algérie, la Bulgarie, la Bangladesh, la Chine, l'Égypte, l'Éthiopie, la Géorgie, l'Inde, l'Iran, Israël, la Jordanie, le Liban, la Mongolie, le Maroc, le Nigeria, le Pakistan, la Fédération de Russie, le Sri Lanka, le Soudan, la Tunisie, l'Ouzbékistan) et au moins quatre ont été signés depuis 2003 (avec le Kirghizistan en 2003, la Roumanie en 2004, l'Ukraine en 2005 et la Biélorussie en 2013).

B – La Grèce : réformes à tâtons, pratiques à reculons

Les frontières de la Méditerranée de l'est, notamment les frontières terrestres et maritimes grecques, sont considérées comme l'une des portes d'entrées principales, via la Turquie, de l'immigration irrégulière en Europe. La Grèce joue son rôle de sentinelle des frontières extérieures de l'UE en renforçant les contrôles à ses frontières avec le soutien de l'Europe et de l'agence Frontex.

Ces dernières années, la société civile, les médias nationaux et internationaux ainsi que les institutions européennes ont mis à jour la réalité insupportable

de la vie des étrangers en situation irrégulière dans le pays : détention arbitraire, conditions d'enfermement inhumaines et dégradantes, violences policières etc.

En août 2010, la Grèce a présenté à la Commission européenne un Plan d'action pour la gestion de l'immigration (Plan) qui vient notamment réformer l'asile (1)¹⁵⁰. Ce plan constitue en grande partie une transposition de la directive « retour » de 2008. S'inscrivant dans la continuité de l'approche sécuritaire de la question migratoire qui caractérise les États membres (2), il est financé par l'UE (3).

En parallèle, dès janvier 2011, les autorités grecques ont fait connaître leur intention d'ériger une clôture sécurisée équipée de dispositifs dissuasifs (barbelés) d'environ 10 kilomètres de long et de 2,5 mètres de haut à la frontière terrestre avec la Turquie au niveau le plus bas de la rivière d'Evros qui sépare les deux pays¹⁵¹. La Commission européenne s'est opposée à ce projet et « a informé la Grèce qu'elle ne soutiendrait pas la construction d'une grille avec des fonds européens, car d'après elle, cette action n'est pas une solution pour lutter contre l'immigration irrégulière dans la région »¹⁵².

De plus, dans la continuité du Plan d'action, la Grèce a renforcé les contrôles à ses frontières via notamment l'opération Aspida (« bouclier »), lancée en août 2012 afin de renforcer les contrôles, la surveillance et les patrouilles à la frontière terrestre gréco-turque. Ainsi, 1881 officiers de police grecs supplémentaires ont été déployés dans la région d'Evros.

La combinaison de ces éléments ont eu pour effet d'aggraver la situation déjà alarmante en ce qui concerne les droits humains des étrangers en Grèce dès leur arrivée sur le territoire (4) jusqu'à l'organisation de leur renvoi (5).

150 En janvier 2013, une version révisée du Plan d'Action est présentée à la Commission européenne. Le Plan dans sa version révisée est axé sur deux dimensions : l'accès à la protection internationale et l'établissement d'un système efficace pour la gestion des frontières et les retours. Voir: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau (2013) « Mission to Greece », chapitre III Normative and institutional framework for the protection of the human rights of migrants, paragraphe 22, page 7

151 Entre les villages grecs de Kastanies et Nea Vyssa

152 Réponse de Mme Malmström à une question parlementaire (2011)

1 – La difficile mise en place d’une procédure d’asile

La Grèce, bien que signataire de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, est régulièrement dénoncée par les associations au niveau national et régional, ainsi que par la CEDH et la CJUE¹⁵³ sur la question de l’asile. Ainsi, les deux cours européennes ont jugé que les conditions de vie et d’enfermement des demandeurs d’asile en Grèce constituent un traitement inhumain ou dégradant voir punitif en violation de l’article 3 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l’Homme (CESDH). Les affaires examinées devant les cours ont démontré également les défaillances systématiques de la procédure d’asile en Grèce qui expose, d’après les juges, les demandeurs d’asile à des risques d’expulsion sans examen sérieux de leur demande. La CEDH va plus loin et estime que les demandeurs d’asile en Grèce ont été privés du droit à un recours effectif consacré par l’article 13 de la CESDH concernant les différentes violations dont ils ont été victimes.

Avec la loi 3907/2011¹⁵⁴, un nouveau système d’asile a été instauré afin de déconnecter les services en charge de l’asile de ceux de la police à qui incombait, avant la réforme, la charge des demandes. Le nouveau système d’asile (système d’asile) prévoit, depuis 2011, la mise en place de bureaux locaux à travers le pays chargés de traiter les demandes d’asile en première instance et une instance d’appel à Athènes. Toutefois, ce n’est qu’en juin 2013 qu’un premier bureau a été ouvert à Athènes. Entre temps le HCR a soutenu la Grèce aux points d’entrées frontaliers en termes notamment d’information sur la procédure d’asile (notamment Lesbos, Samos et Chios), ce qu’il continuait à faire en partie en 2014.

Des agents de protection du nouveau système d’asile ont été envoyés dans divers lieux stratégiques du territoire, notamment à la frontière gréco-turque (région d’Evros) et sur les îles de la mer Egée (Lesbos).

¹⁵³ CEDH (2011) Les autorités belges n’auraient pas dû expulser un demandeur d’asile vers la Grèce

CJUE (2011) Un demandeur d’asile ne peut pas être transféré vers un État membre où il risque d’être soumis à des traitements inhumains

¹⁵⁴ Plus précisément avec les décrets présidentiels 141/2013 et 113/2013

Le système d’asile a rencontré plusieurs difficultés structurelles lors de sa mise en place et fait toujours face à un certain nombre de dysfonctionnements. Ainsi, par exemple, si le personnel en charge de l’asile est civil, le ministère compétent reste le ministère de l’Ordre Public et de la Protection du Citoyen (ministère de l’Ordre Public), lequel dirige également la police.

2 – La gestion sécuritaire des questions migratoires

Entre 2001 et 2011, les étrangers arrivant irrégulièrement à la frontière grecque étaient systématiquement arrêtés puis enfermés pour des périodes fluctuant, au gré des modifications législatives, de trois à douze mois. La loi 3907/2011 (la Loi) essaie de répondre notamment aux critiques d’enfermement systématique, en mettant en place une nouvelle structure : les centres de premier accueil¹⁵⁵ (KEPY en grec). La Loi crée également des centres de détention (« Pre-removal centres »)¹⁵⁶ et allonge la durée d’enfermement à 18 mois.

Les centres de « premier accueil », l’enfermement qui ne porte pas son nom

Conformément à la loi de 2011, les étrangers arrivant en Grèce sont désormais soumis à une « restriction de leur liberté »¹⁵⁷ le temps des procédures d’identification (screening). C’est au service dit de premier accueil¹⁵⁸, composé de fonctionnaires du ministère de l’Ordre Public¹⁵⁹, que revient cette identification et la gestion¹⁶⁰ des centres de « premier accueil » égale-

¹⁵⁵ Les seuls centres pour les primo arrivants avant la loi 3907/2011 s’appelaient les ECHPA (Eidikoi Choroi Paramonis, Alodapon). Ces centres fonctionnaient comme des centres d’identification mais aussi comme de centres d’enfermement pour les étrangers.

¹⁵⁶ La Loi 3907/2011

¹⁵⁷ Article 13 de la loi 3907/2011

¹⁵⁸ Ce service a également été mis en place par la Loi 3907/2011. Ministère de l’Ordre Public/ Immigration et Asile, (référence en grec), Service de premier accueil

¹⁵⁹ Tout comme le nouveau service d’asile (voir plus haut)

¹⁶⁰ D’autres équipes sont censées travailler dans les KEPY, notamment un service pour les demandes d’asile, une équipe des médecins et psychologues et éventuellement des associations

ment appelés centres d'identification (« screening centres »)¹⁶¹. Ces centres servent ici à faire le tri¹⁶² entre les potentiels demandeurs d'asiles, les personnes vulnérables et les étrangers ne remplissant pas les conditions de séjour régulier en Grèce aux fins de les acheminer vers les structures relevant de leur statut administratif. La durée de cette restriction de liberté peut aller de 15 à 25 jours maximum¹⁶³. Les étrangers placés dans ces centres peuvent en théorie demander au chef du centre de sortir¹⁶⁴. Qu'en est-il dans la pratique ? Lorsque les centres sont excentrés comme c'est le cas à Lesbos, sortir mais pour aller où et comment ?

Selon la Loi, la police n'est pas présente dans l'enceinte du centre de premier accueil, car elle est en charge uniquement de la surveillance extérieure. La Loi prévoit également que cette surveillance puisse être dévolue à une entreprise privée¹⁶⁵ alors même que la Constitution grecque dispose qu'il s'agit d'un pouvoir régalien, relevant uniquement de l'État. Le Rapporteur spécial des Nations Unies¹⁶⁶ sur les droits des migrants et la Ligue Grecque des Droits de l'Homme¹⁶⁷ ont d'ailleurs exprimé leurs inquiétudes à ce propos, notamment sur les questions de responsabilités en cas de mauvaise conduite des surveillants dépendants d'entreprises privées.

Les centres de premier accueil mettent en avant la prise en considération de la situation des personnes vulnérables primo arrivantes en ne les plaçant plus directement dans des centres de détention, mais dans ces centres d'accueil, le temps de l'identification de leur nationalité. Les mesures de pla-

161 Centres de premier accueil pour les étrangers sans autorisation d'entrée sur le territoire grec (en grec : Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) των εισερχόμενων στην Ελλάδα αλλοδαπών χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις)

162 Article 11 de la loi 3907/2011 : triage et acheminement, en grec : Διαχωρισμός και παραπομπή

163 15 jours renouvelables une fois pour une période de 10 jours. Article 11 de la Loi 3907/2011. Paragraphe 5

164 Entretien avec Ariana Vassilaki, responsable des questions d'enfermement, HCR Athènes, 11 octobre 2013

165 L'article 14, loi 3907/2011 le prévoit. En pratique ce n'est pas encore le cas.

166 « *While the police may not necessarily be best placed to guard a detention centre, using private companies can make it difficult to hold the guards responsible for misconduct* » Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau (2013) Mission to Greece, p.15

167 HLHR (2012) Mémoire adressé au Comité permanent de l'Administration Publique, de l'Ordre Public et de la Justice, du parlement grec

cement en détention et d'expulsion sont censées n'être prises qu'au terme de cette procédure de premier accueil. A première vue, le dispositif semble avoir mis fin à l'enfermement systématique des primo-arrivants. En pratique, cet habillage juridique masque une réalité tout autre : les centres de premier accueil sont des lieux où la liberté d'aller et de venir des personnes est contrainte, où les grilles, les fils barbelés et les guérites de surveillance ont leur place comme c'est le cas du centre de Moria sur l'île de Lesbos, ouvert en septembre 2013¹⁶⁸. Au moment de la visite de la délégation, le centre de Moria était dans une phase transitoire : ni KEPY, ni centre de détention. Les migrants étaient sujets à des mesures de placement en détention pour l'affection à ce centre. A terme, il devrait être converti en centre de premier accueil. Fin 2013, la Grèce était dotée formellement d'un seul centre de premier accueil pilote : celui de Fylakio dans la région d'Evros.

Le processus des KEPY décrit comme un « accueil » n'est en réalité qu'un triage entre les personnes arrivées sur le territoire qui les conduiront pour certaines vers les centres de détention. Par ailleurs, cet « accueil » n'est qu'un euphémisme pour une nouvelle pratique d'enfermement des étrangers qui ne dit pas son nom.

Les centres de détention (Pre-removal centres) et la durée d'enfermement excessive

L'opération grecque Xenios Zeus lancée le 5 août 2012, toujours en cours début 2014, a pour objectif d'augmenter les arrestations de migrants en situation irrégulière à Athènes¹⁶⁹. Lors d'opérations de « nettoyage »¹⁷⁰, presque 65 000 étrangers ont été arrêtés entre août et décembre 2012, parmi lesquels seuls 4 100 se trouvaient en situation irrégulière¹⁷¹. Les organisations

168 « Lesbos/Grèce, la nouvelle 'cage' européenne pour migrants », déclaration commune de Migreurop, REMDH, Welcome

2 Europe, Jeunes sans Frontières (Jugendliche ohne Grenzen – JOG) et leurs amis afghans et membres, qui ont été détenus dans l'enfer de Pagani en 2009, 17 octobre 2013

169 Frontex (2012) « FRAN Quaterly, Issue 3, July-September 2012 », p 15/70

170 Également appelée opération « coup de balais » par les médias grecs

171 PACE-Council of Europe (2013) « Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean » et

HRW (2013) « Unwelcome guests. Greek police abuses of migrants in Athens »

de défense des droits humains ont exprimé leurs craintes¹⁷² au sujet des risques d'arrestation arbitraire fondée sur le faciès, de détention arbitraire et de refoulement. L'opération a continué en 2013. Financée par le Fonds européen pour les frontières extérieures (devenu Fonds pour l'asile, la migration et la sécurité intérieure), elle a coûté quatre millions d'euros par mois entre août et décembre 2012¹⁷³.

Une fois les procédures d'identification terminées dans le KEPY, les personnes sont censées être remises en liberté ou transférées dans des structures spécialisées¹⁷⁴, ou placées en centre de détention¹⁷⁵ en vue de leur expulsion. Ces derniers se trouvent à Amygdaleza (banlieue d'Athènes), à Corinthe (dans le Péloponnèse), ainsi qu'à Xanthi, Comotini et Drama (en Paranești, à proximité de la frontière d'Evros). Ces centres sont régulièrement critiqués par des organismes internationaux et des associations. Il leur est reproché de ne pas respecter les droits des détenus au vu des conditions de (sur)vie plus que déplorable¹⁷⁶.

L'enfermement dans des centres de détention des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion est régi par une loi de 2005. La privation de liberté est justifiée par « les diligences nécessaires à l'organisation du renvoi »¹⁷⁷. Au gré des changements législatifs, la durée d'enfermement se fixe, mais augmente. Passant de trois à six mois pour arriver à une durée maximale

172 « Greece: Halt Mass Migrant Round-Ups », *Human Rights Watch*, 8 août 2012
« Greece must halt mass police crackdown on 'irregular migrants' », Amnesty International, 8 août 2012

« ECRE Press Statement on the round-ups of migrants in Greece », ECRE, 16 août 2012

173 « Greece: 'Xenios Zeus' operation will continue in 2013 », PICUM Bulletin, 4 décembre 2012

174 Celles dédiées aux personnes considérées comme vulnérables (mineurs, familles, etc.)

175 En grec : Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών. En anglais, Pre removal centres. En français, centres de détention pour les étrangers avant leur renvoi

176 Amnesty International (2011) « Rapport 2010 », MSF(2010) « Migrants in detention. Lives on hold »

Pro Asyl (2008) « The situation in Greece is out of control. Research into the situation of asylum seekers in Greece »

177 Loi 3386/2005 Cette loi « allows for the detention of irregular migrants pending their deportation if they have infringement the provisions of said law (art. 76.3) », UN special rapporteur p 27, voir note 15

de 18 mois¹⁷⁸ avec la Loi 3907/2011¹⁷⁹. Par ailleurs, un avis du Conseil d'État grec, publié le 20 mars 2014¹⁸⁰, autorise la prorogation de la période d'enfermement au-delà des 18 mois prévus par la législation grecque et européenne, pour les étrangers qui refusent de coopérer dans le cadre de leur procédure d'expulsion. Cet avis a été émis au moment où la période légale d'enfermement de 18 mois des personnes arrêtées et détenues dans le cadre de l'opération grecque Xenios Zeus touchait à sa fin¹⁸¹. La haute cour administrative grecque permet ainsi de prolonger l'enfermement des étrangers arrêtés dans le cadre de l'opération Xenios Zeus, mais aussi plus largement, de tout étranger détenus sur le sol grec, et ce, en violation de la législation grecque¹⁸², du droit européen¹⁸³ et de la jurisprudence européenne¹⁸⁴.

Au delà, de la durée de rétention, les personnes enfermées dans le cadre de l'organisation de leur renvoi sont, dans les faits, rarement expulsables pour des raisons diverses : difficulté à identifier la nationalité des personnes, défaut de coopération des autorités des États dont les personnes sont ressortissantes avec l'État grec dans le cadre de leur renvoi, risques en cas de retours, etc. Il n'existe donc, pour ces personnes, aucune base légale à leur enfermement qui selon le droit grec et européen ne peut se justifier que dans le cadre de l'organisation de leur renvoi.

Depuis 2012, les demandeurs d'asile enfermés font, quant à eux, l'objet d'un traitement différencié¹⁸⁵. Leur détention peut durer de trois à quinze mois¹⁸⁶ si le demandeur a déposé sa demande d'asile avant son placement en

178 Global Detention Project (2014), Greece Detention profile

179 Cette durée maximale est aujourd'hui prévue dans un code mis en place par la loi 4152/2014, publiée le 1^{er} avril 2014

180 Avis du Conseil d'État grec, numéro 44/2014, publié le 20 mars 2014

181 Communiqué de presse de la Ligue Grecque de droit de l'Homme « *They called the detention of foreign nationals a restrictive measure so as not to confess that the Operation Xenios Zeus was a fiasco...* », 22 mars 2014

182 Violation des articles 5 et 6 de la Constitution grecque et de l'article 325 du Code pénal grec

183 Article 5 de la CESDH.

Voir également: « Greek State Legal Council justifies detention pending removal beyond 18-month limit set by EU Return Directive », ECRE weekly bulletin, avril 2014

184 CJUE, C 357/09 Kadzoev et CEDH John c. Grèce 2007

185 Décret Présidentiel 116/2012, publié dans la Gazette du gouvernement le 19 octobre 2012

186 Si la demande d'asile a été déposée avant le placement en détention



Situation ubuesque : ce groupe de migrants arrivés depuis trois jours sur l'île fait le ping-pong entre les gardes côtes et la police grecque afin de se faire arrêter, délivrer une obligation à quitter le territoire grec qui leur permettra de prendre le ferry pour Athènes (Mytilène, île de Lesbos), octobre 2013

centre de détention, et de six à dix-huit mois¹⁸⁷ s'il l'a présentée alors qu'il était déjà détenu.

Le groupe de travail sur la détention arbitraire des Nations Unies, suite à une mission en Grèce en janvier 2013, « estime que l'emprisonnement d'un migrant ou d'un demandeur d'asile pour une période de 18 mois, dans des

187 Si la demande d'asile a été déposée en centre de détention. A noter, que la durée de détention s'ajoute alors à celle déjà réalisée

conditions parfois pire que les prisons ordinaires, peut être considéré comme une punition infligée à une personne qui n'a commis aucun crime. Cela semble être une grave violation du principe de proportionnalité, qui peut rendre la privation de liberté arbitraire. En outre, à travers des entretiens avec les détenus, le Groupe de travail a constaté que la période prolongée de détention a été souvent perçue par de potentiels demandeurs d'asile comme un moyen de dissuasion de déposer leur demande »¹⁸⁸.

Les modifications législatives apportées par le Plan d'action grec viennent renforcer la vision sécuritaire de la gestion de l'immigration en Grèce pour l'ensemble des migrants. Elles ne parviennent pas à répondre au besoin premier du pays et des migrants qui s'y trouvent : l'accueil.

3 – Les financements européens en Grèce : contrôle vs accueil

Les financements que la Grèce a reçus de l'UE pour les années 2007-2013 s'inscrivaient dans le programme « Solidarité et Gestion des Flux migratoires » qui regroupe plusieurs fonds¹⁸⁹. Le financement le plus important vers la Grèce provient du Fonds pour les Frontières Extérieures (FFE) et du Fonds Retour (FR). Pour l'année 2013¹⁹⁰, un montant total de 85 millions d'euros a été alloué à la Grèce dans le cadre de quatre fonds : 42,5 millions d'euros au titre du FFE, 35,3 millions d'euros au titre du FR, 3,2 millions d'euros au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER) et 4 millions d'euros¹⁹¹ au titre du Fonds européen intégration (FEI).

Pour les années 2013 et 2014, le soutien financier prévisionnel de l'Union européenne vient confirmer la concentration des fonds sur les questions sécuritaires. Ainsi, la gestion des frontières, la détention et le programme des retours sont financés par le FFE et le FR pour un total d'un peu plus de

188 UN Working Group on Arbitrary Detention (2013) « statement upon the conclusion of its mission to Greece (21-31 January 2013) »

189 Pour les années 2008-2020 voir le chapitre 1 du rapport

190 En 2012, ce montant s'élevait à 90 millions d'euros. Question Parlementaire du 25 juin 2012 posée par le député Papanikolaou : « EU funding to Greece (January 2012-March 2013) », E-006240/2012

191 Ibid.

260 millions d'euros¹⁹². En parallèle, sur les mêmes années, le système dit de « premier accueil » devait être financé à hauteur de 12 667 550 euros¹⁹³ via le Fonds Européen pour les Frontières (FEF) et des subventions de l'Espace Economique Européen (EEE) allouées par le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande. Rappelons que ces centres de premiers accueils (KEPY en grec) représentent de facto des lieux d'enfermement (voir plus haut). En 2013 et 2014, la part dédiée à l'asile représente quant à elle, 5 690 132 euros pour le nouveau service d'asile et les personnes appartenant à un groupe vulnérable via le Fonds Européens pour Réfugiés (FER) 2012 et des subventions de l'EEE¹⁹⁴.

Autrement dit, dans les budgets prévisionnels 2013 et 2014 du ministère de l'Ordre Public grec, 93 % des fonds européens à destination de l'État grec financeraient les dépenses liées aux questions sécuritaires, contre 2 % pour les questions d'asile. (Voir ci-après le tableau prévisionnel des fonds européens alloués à la Grèce, 2013-2014).

Plus généralement, la gestion des fonds européens par les autorités grecques illustre une vision sécuritaire des politiques migratoires. Ainsi, le Fond Européen pour les Réfugiés, supervisé par le ministère de la Santé grec a été, en juillet 2013, transféré au ministère du Travail. A terme, le FER, qui sera englobé dans un futur fond appelé Fond Européen pour l'Asile et l'Immigration, devrait être placé sous l'égide du ministère de l'Ordre Public. Ce changement n'est pas anodin. Les fonds destinés à l'accueil des demandeurs d'asile seraient alors gérés par le ministère en charge des questions d'ordre public, dont la mission première n'est pas l'assistance publique. « Cette confusion pourrait, à termes, engendrer de graves violations des droits de l'Homme comme le souligne des organisations de défense des droits¹⁹⁵. »

Dans la même logique, le discours ambivalent du gouvernement grec légitime l'usage de lieux d'enfermement des étrangers promus comme espaces de « protection » des réfugiés afin de capter des fonds nationaux initialement

Gestion de l'immigration en Grèce : le prévisionnel budgétaire 2013-2014 de l'aide européenne

	2013		2014		Totaux 2013/2014 par fonds		Totaux des totaux pour l'ensemble des fonds	% de la participation européenne
	Fond Européen Frontières Extérieures -FFE	Fond Retour -FR	FEE	FR	FEE	FR		
Fonds alloués aux questions sécuritaires	98 476 937	X	89 513 775	X	187 990 712	X	260 025 824	93%
Les retours	X	18 975 000	X	19 020 000	X	37 995 000		
	X	17 907 612	X	16 132 500	X	34 040 112		
Fonds alloués aux centres de « premier accueil » (KEPY)	Fond Européen pour les frontières-FEF et subventions de l'Espace Economique Européen (sub.EEE)		FEF et les sub.EEE		FEF et les sub.EEE			
	9 804 750		2 862 800		12 667 550		12 667 550	5%
Fonds alloués à l'asile	Le Fond Européen pour les Réfugiés-FER (au HCR) et les sub.EEE		Le FER (au HCR) et les sub.EEE		Le FER (au HCR) et les sub.EEE			
	3 248 707		2 441 425		5 690 132		5 690 132	2%
							278 383 506	

Chiffres en euros / Source : « Migration management, budgeting and financial planning », Présentation du ministère de l'Ordre Public grec à la Commission LIBE du Parlement européen, juin 2013

192 « Migration management, budgeting and financial planning », présentation du ministère de l'Ordre Public grec à la Commission LIBE du Parlement européen, juin 2013

193 Ibid.

194 Ibid. 192

195 AITIMA, Greek Council for Refugees et d'autres organismes (2013) Intervention à la consultation publique pour les articles 2.11 et 12 de la loi 3907/2011

prévus pour des politiques publiques sociales. C'est le cas du centre d'Amygdaleza (banlieue d'Athènes) décrit dans des textes ministériels d'affectation des dépenses à la fois comme un « lieu d'accueil » et où les étrangers y sont présentés comme des « détenus »¹⁹⁶.

Outre sa pratique du détournement des fonds à vocation sociale pour financer des dispositifs d'enfermement, la Grèce use de procédures non transparentes pour les offres de marché public, comme l'évoquent des parlementaires grecs dans une question au ministère de l'Ordre Public. Invoquant « l'urgence » de la situation, qu'il justifie par la pression venant de l'UE¹⁹⁷, celui-ci confie des projets à de grandes entreprises de construction dans des conditions douteuses (notamment pour la construction et le fonctionnement des KEPY et des centres de détention).

La solidarité européenne se matérialise par toujours plus de velléité d'étanchéité de ses frontières extérieures alors que de multiples violations des droits humains y sont perpétrées, notamment par les autorités grecques¹⁹⁸. La mise en place d'une réelle politique d'accueil des étrangers dans cette région ne semble être une priorité ni pour la Grèce ni pour l'Union européenne.

Au delà de la législation grecque en matière migratoire et des financements européens y attendant, il existe des pratiques qui viennent plomber l'accès au droit des migrants dès leur arrivée en Grèce, notamment dans les îles de la mer Egée jusqu'à leur enfermement dans des centres de détention.

4 – Lesbos : ping-pong entre les autorités

Les migrants qui parviennent à rejoindre le territoire grec ne sont pas pour autant sortis d'affaire. Les pratiques sur l'île de Lesbos, située à une douzaine de kilomètres des côtes turques, **sont emblématiques de la**

196 Question parlementaire: Dépenses pour la couverture des besoins du centre de détention d'Amygdaleza, 5298/662/10-01 2014

197 Réponse du ministre de l'Ordre Public à la question parlementaire 2684/335/15-10-2013

198 La Commission européenne, interrogée au sujet d'un possible renforcement du FER pour la Grèce aux fins d'un meilleur accueil des réfugiés, a répondu que c'est le soutien financier et opérationnel à travers les fonds retour et frontières extérieures qui doit perdurer. Précisant l'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie apportera également une contribution importante à l'amélioration de la situation en Grèce. QP : EU funding to Greece (January 2012-March 2013), E-010916-12

situation dans les îles de la mer Egée. Depuis la fermeture de la frontière terrestre dans la région d'Evros, le nombre de migrants qui tentent d'atteindre la Grèce via Lesbos a augmenté : 1 290 personnes y ont débarqué entre août et décembre 2012 (24 personnes seulement en 2011).

Or, après la fermeture de l'ancien lieu d'enfermement de l'île (Pagani) en 2009, suite à la dénonciation des conditions inhumaines et dégradantes dans lesquelles vivaient les détenus, aucune alternative claire n'a été mise en place pour la prise en charge des migrants interceptés¹⁹⁹.

Pour pouvoir quitter l'île et rejoindre Athènes par ferry, les migrants doivent avoir en leur possession un document de voyage légal. Pour ce faire, la seule possibilité est d'être arrêté pour se voir délivrer une obligation de quitter le territoire (qui vaut autorisation de séjour temporaire le temps du départ) à l'issue d'une période plus ou moins longue d'enfermement. Les migrants **se retrouvent** par conséquent contraints de « prier » la police et les gardes-côtes de les arrêter, attendant des heures, parfois plusieurs jours devant le port et/ou le commissariat.

Toutefois, l'organisation des responsabilités n'est pas claire: selon la police, rencontrée en octobre 2013, la gestion des réfugiés relève des autorités maritimes, en vertu d'un ordre oral du procureur prononcé en avril 2013. A l'inverse, les garde-côtes nous ont déclaré qu'ils n'étaient responsables que de leur interception en mer et les orientaient vers la police une fois sur terre²⁰⁰.

L'ouverture officielle, le 25 septembre 2013, d'un centre temporaire destiné à devenir un KEPY²⁰¹ n'a rien changé à cette situation. Le 8 octobre 2013, la délégation a rencontré un groupe d'une quinzaine d'Érythréens, d'Afghans et de Syriens qui, épuisés et pour certains blessés, dormaient à terre dans le port de l'île en attendant désespérément d'être pris en charge par les autorités. Après avoir passé trois jours dans la montagne pour rejoindre la capitale de l'île, ils avaient été successivement rejetés par la police, par les

199 Chiffres délivrés par la police de Lesbos, novembre 2013

200 Entretien avec Antonios Sofiadelis, Lieutenant chef des garde-côtes, Lesbos, 9 octobre 2013

201 Ibid. 168

gardes-côtes et même par le « centre d'accueil » où ils s'étaient successivement rendus. Personne n'avait voulu d'eux²⁰².

Par cette pratique de dissuasion passive à l'égard de personnes susceptibles d'être en demande de protection internationale, la Grèce entrave le droit de demander l'asile prévu par la Convention de Genève relative aux réfugiés.

5 – Corinthe : exemple de l'enfer(mement) en Grèce

Systématique, l'enfermement des étrangers en Grèce est relativement peu contrôlé par des organismes indépendants. Lors de la visite de la délégation du centre de détention de Corinthe, le 12 octobre 2012, près de 1 050 personnes étaient enfermées dans quatre bâtiments, pour la plupart depuis plus d'un an. La dizaine de témoignages récoltés lors de la visite ont révélé plusieurs problèmes : difficultés d'accès aux soins²⁰³ (notamment deux personnes atteintes d'un cancer, problèmes gastriques, etc.) ; développement de maladies physiques voire mentales sans diagnostic ni prise en charge (perte de la vue²⁰⁴, problèmes psychologiques liés à la privation de liberté²⁰⁵) ; nombreuses allégations de violences policières (traces de sévices corporels sur plusieurs détenus) ; durée d'enfermement excessive (entre 15 et 18 mois pour les personnes rencontrées) ; absence de garanties procédurales en violation du droit européen (pas d'information dans une langue comprise par les détenus, absence d'aide juridique²⁰⁶ depuis près d'un an, pas de notification de la décision de prolongation de la détention) ; détention arbitraire de personnes non expulsables ; difficulté d'accès des associations,

202 Entretien avec des migrants dans le port de Mytilène, Lesbos, 9 octobre 2013

203 Cette situation n'est ni nouvelle ni exceptionnelle
Infomobile (novembre 2013) Second Afghan refugee dies in Corinth detention centre

204 Un détenu a transmis un billet à l'un des délégués lors de la visite, assorti d'un nom et d'une nationalité où était inscrit : « Je ne vois plus, je suis devenu aveugle, s'il vous plaît aidez-moi »

205 MSF (2013) « Medical assistance to migrants and refugees in Greece »

206 Certaines personnes interviewées par la délégation attestent d'avoir été abusées par des avocats qui leur ont extorqué de l'argent.

comme de notre délégation, au centre²⁰⁷ ; conditions matérielles déplorable (dortoirs surpeuplés prévus pour 70 personnes avec seulement deux douches et deux toilettes chacun, nourriture mauvaise, odeur pestilentielle dans les locaux d'après les témoignages recueillis). Les révoltes, les suicides ou tentatives de suicide sont fréquents dans le centre²⁰⁸. Le 24 août 2013, un homme est mort après avoir sauté du toit d'un bâtiment. Plusieurs personnes ont après lui menacé de le faire.

A Corinthe, seule la survie biologique des détenus semble compter. Ce traitement bestial est l'expression d'une vision politique qui criminalise les migrants et organise la violation de leurs droits.

Conclusion

La FIDH, Migreurop, le REMDH, tous trois membres de la campagne Frontexit, expriment leur profonde inquiétude concernant les violations récurrentes des droits des migrants à la frontière gréco-turque. Plutôt que de fournir un soutien pour répondre aux besoins en matière d'accueil et de protection, l'UE inscrit, dans cette région, sa politique de surveillance des frontières dans une logique sécuritaire – incarnée par Frontex – aux dépens de droits des migrants.

Dernier avatar d'une politique européenne de contrôle aux frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière, l'agence Frontex a gagné en capacités techniques et financières au cours des dernières années. Bien que

207 Sur les difficultés d'accès des associations au centre de détention de Corinthe : AITIMA, GCR et d'autres organismes (février 2013) participation à la consultation publique sur les articles 2.11 et 12 de la loi 3907/201

208 Le 18 novembre 2012, une révolte importe à éclat au centre de Corinthe. Près de 800 personnes ont protesté contre la durée et les conditions de leur détention. La révolte a pris fin après une répression brutale exercée par la police anti-émeute au cours de laquelle de nombreux détenus ont été blessés, arrêtés et poursuivis. Récemment, la Cour d'appel a acquitté 48 des 50 détenus accusés d'être responsables des incidents. D'autres révoltes se sont déroulées dans différents centres de détention notamment à Amygdaleza. Pour les révoltes à Corinthe, voir « les 48 migrants sont jugés innocents », *Efsyn*, 24/01/2014 Pour les révoltes à Amygdaleza : « Révolte des migrants du camp d'Amygdaleza », *Okeanews*, 11/08/2013

Voir également, Infomobile : « Uprising in Amigdaleza » ou bien « About the riot in Amygdaleza immigrant detention camp » (13/08/2013)

son action soit présentée comme un appui technique aux opérations de contrôle aux frontières de États membres, Frontex n'en demeure pas moins une agence opérationnelle dont l'action a un impact sur les migrants, directement (interceptions à la frontières, opérations de retour forcés, « screening ») ou indirectement (échanges de données, cofinancement d'opérations, formations et soutien à l'action des pays tiers). Selon de nombreux rapport d'associations, ses interventions peuvent avoir des conséquences graves sur les droits humains des migrants²⁰⁹.

La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, mise en place au moment de la révision du mandat de l'agence en 2011, était censée répondre aux nombreuses critiques concernant ses modalités d'intervention. Elle est sujette à caution : en dépit de l'introduction de cette référence aux droits fondamentaux, l'agence des droits fondamentaux de l'UE, comme le Médiateur de l'UE et le Rapporteur des Nations Unies sur les droits humains des migrants²¹⁰ ont rejoint les associations pour émettre des réserves sur la façon dont l'agence travaille et les conséquences de son activité sur les droits des migrants. Au regard de l'augmentation des capacités et de l'autonomie de Frontex (possibilité de disposer de son propre matériel et de lancer des opérations de sa propre initiative, administration du système Eurosur), la stratégie des droits fondamentaux apparaît comme une légitimation de façade.

En effet, au-delà des garanties qui ne sont qu'apparentes (codes de conduite dépourvus de caractère contraignant ; évaluations purement internes ; aucun mécanisme de suspension automatique des opérations en cas de violation des droits), l'agence semble rétive à toute contrainte qui puisse engager sa responsabilité. Pourtant c'est bien le défaut de responsabilité qui pose problème, comme l'illustre de façon caricaturale la situation à la frontière gréco-turque.

Frontex n'intervient pas en terrain neutre. Les politiques de contrôle aux frontières mises en place par la Grèce et la Turquie font la part belle à

209 Irish Refugee Council (2011) « Annual report », p.9 ; Ibid. 81 ; Migreurop (2010) « Frontex : quelles garanties pour les droits de l'homme ? »

210 FRA (2013) EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges, an excerpt from Fundamental rights and Europe's southern sea borders ; Médiateur européen (2013) « Special report of the European ombudsman in own initiative inquiry OI/5/2012 BEH-MHZ concerning » ; Ibid.13

l'interception, la surveillance de la frontière avec des moyens empruntés à la haute technologie, la multiplication de lieux d'enfermement et le renvoi forcé davantage qu'à l'accueil et la circulation des étrangers.

L'enfermement illégal des migrants comme l'absence de garanties suffisantes pour les demandeurs d'asile ont été condamnés, en Grèce et en Turquie, par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Les réformes législatives récentes, dans chacun de ces pays, ont pour but de répondre à ces défauts systémiques. La mise en œuvre des nouveaux cadres juridiques peut sans nul doute améliorer la situation des migrants et des réfugiés qui y sont présents, en introduisant des procédures et des garanties inspirées par les instruments internationaux et régionaux de protection des droits humains. Elle est cependant peu susceptible de mettre un terme aux graves violations des droits commises aux frontières, comme celles qu'a pu constater la délégation.

Deux raisons principales expliquent les limites de ces réformes :

– D'une part, dans les deux cas, les législations adoptées ne concernent que les demandeurs d'asile qui ont déjà pénétré sur le territoire des États. La question des demandeurs d'asile empêchés ou dissuadés d'accéder au territoire européen du fait des dispositifs de surveillance des frontières se pose donc toujours pleinement, alors que la réalité appelle à une modification urgente des politiques et des pratiques en la matière, comme l'atteste ce rapport ainsi que les nombreuses alertes déjà lancées par des associations et des organisations internationales ;

– D'autre part, dans le cas de la Turquie, elles encouragent un processus d'externalisation en chaîne des contrôles migratoires et de la prise en charge des migrants et des candidats à l'asile, avec les risques inhérents pour la protection de leurs droits. Le renforcement des capacités de protection dans des États tiers, partenaires de l'UE dans la lutte contre l'immigration irrégulière, est une des clefs de voûte de la dimension externe de la politique d'asile et d'immigration impulsée par l'UE depuis 2004. Cette stratégie s'articule autour de deux volets : l'amélioration du sort des migrants, par le rapprochement des standards des pays concernés avec ceux de l'UE en matière de droits humains ; mais aussi la possibilité pour les États de l'UE de se défaire à bon compte de leurs responsa-

bilités à l'égard des personnes en quête de protection, en les renvoyant vers des pays supposés leur fournir la prise en charge nécessaire – y compris si ce n'est pas le cas, ou en les empêchant d'en partir. Combinée avec les efforts consacrée par l'UE à la surveillance de ses frontières extérieures, dans le cadre d'une politique trop souvent guidée par la méfiance voire l'hostilité à l'égard des migrants, cette mise à l'écart par la sous-traitance est source de nombreuses violations des droits humains, largement documentées²¹¹.

Le rôle joué par l'agence Frontex à la frontière gréco-turque illustre cette stratégie de mise à distance par l'UE de migrants et de réfugiés qui pourraient prétendre, s'ils n'étaient pas empêchés de franchir la frontière, au droit de rester dans les États membres. En se référant à des exemples concrets, le présent rapport conduit à s'interroger sur la part prise par Frontex dans l'identification des migrants à la frontière et dans les nombreux *push-backs* dont font état les témoignages recueillis, et pose la question de la responsabilité de l'agence dans les allégations de violation des droits durant l'opération Poséidon, sur lesquelles elle a elle-même investigué.

Au-delà de ces exemples, la question de la responsabilité de Frontex, dans un contexte de violations des droits humains graves, répétées et documentées, revient comme un leitmotiv tout au long de ce rapport, qui pointe la complexité et l'opacité du fonctionnement comme des procédures d'intervention de l'agence.

Il est urgent que le soutien politique et financier de l'Union cesse de nourrir une vision sécuritaire de la gestion des migrations (recours à l'enfermement, dissuasion, interceptions et renvois forcés de migrants présumés « irréguliers ») et oriente ses efforts pour que soient respectées les garanties prévues par le droit international et européen. Il est également urgent et impératif, au vu des violations des droits qui ont lieu à la frontière gréco-turques et que l'agence Frontex ne peut ignorer, que son degré de responsabilité soit établi, et qu'elle réponde de ses agissements.

211 Notamment sur la question : Olivier Clochard, Migreurop (2012) « Atlas des migrants en Europe, géographie critiques des politiques migratoires » ; Migreurop (2010-2011) « Aux bords de l'Europe : l'externalisation des contrôles migratoires »

Recommandations

A la Commission, au Conseil et au Parlement

- Enquêter sur les violations des droits et le cas échéant engager systématiquement une procédure d'infraction si les États membres et leurs agents persistent à violer la Charte comme l'exige le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 258).
- Réaliser un rapport d'évaluation détaillé sur la coopération entre l'agence Frontex et la Turquie dans le cadre de leur Mémorandum d'entente.
- Définir précisément le degré de responsabilité de Frontex dans le cadre des opérations conjointes, au regard de son travail de coordination et de ses obligations en termes de respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- Prendre acte de ces responsabilités établies pour les traduire dans un document contraignant juridiquement.
- Tenir compte des évaluations indépendantes de la situation des droits humains des migrants dans le pays hôte de l'opération conjointe Frontex.

Aux États membres européens participants aux opérations conjointes Frontex à la frontière gréco-turque

- Veiller au respect des droits fondamentaux par les agents déployés dans le cadre des opérations Frontex.
- Enquêter, en cas d'allégations de violations par un agent déployé d'un État membre dans le cadre d'une opération Frontex, sur ces allégations et prévoir des mesures disciplinaires ou toute autre mesure appropriée comme le prévoit l'article 3 du règlement de Frontex²¹².
- Cesser leur participation aux opérations Poséidon en cours en raison de violations graves et persistantes des droits humains aux frontières maritimes et terrestres à l'est de la Méditerranée.
- Demander à Frontex de suspendre les opérations Poséidon en cours en raison de violations graves et persistantes des droits humains aux frontières maritimes et terrestres à l'est de la Méditerranée comme le permet l'article 3 du règlement de Frontex²¹³.

212 Ibid. 22

213 Ibid. 22

A l'agence Frontex

- Suspendre les opérations Poséidon en cours en raison de violations graves et persistantes des droits humains aux frontières maritimes et terrestres à l'est de la Méditerranée comme le permet l'article 3 du règlement de Frontex²¹⁴.
- Rendre publiques les conclusions des enquêtes menées par les différents services de Frontex sur les allégations de refoulements et autres violations des droits humains.

Au Conseil de l'Europe

- Réaliser régulièrement des rapports sur les activités opérationnelles de Frontex.

Aux autorités grecques

- Cesser immédiatement tous les refoulements.
- Enquêter systématiquement sur les allégations de refoulements et d'autres violations des droits humains.
- Poursuivre les responsables de l'ensemble des violations des droits humains perpétrées pendant les *push back*.
- Réaliser un rapport d'évaluation sur la coopération formelle et informelle existante aux frontières terrestres, maritimes et aériennes entre la Turquie et la Grèce. Rendre ce rapport public.
- S'assurer que toutes les personnes interceptées ont accès à des procédures individualisées pour demander la protection internationale et l'accès à un recours effectif contre une décision d'expulsion.
- Mettre fin à la détention systématique des étrangers arrivant sur le territoire ou sans papiers.

Aux autorités turques

- Réaliser un rapport d'évaluation détaillé sur la coopération entre l'agence Frontex et la Turquie. Rendre ce rapport public.
- Réaliser un rapport d'évaluation sur la coopération formelle et informelle existante aux frontières terrestres, maritimes et aériennes entre la Turquie et la Grèce.

214 Ibid. 22

Annexe 1

Naufrages recensés pour la période 2012 – début mai 2014

Ces données ont été collectées sur la base d'articles de presse et de la chronologie du rapport "Pushed back. Systematic human right violations against refugees in the Aegean sea and at the Greek-Turkish land border de Pro Asyl" (2013)²¹⁵. Cette chronologie a été mise à jour jusqu'à début mai 2014. En l'absence de données officielles, elles ne représentent pas nécessairement la totalité des naufrages en mer Egée. Le nombre de morts et de disparus reste particulièrement incertain.

Au total, 18 naufrages et au moins 191 personnes mortes et 33 disparues sur la période :

- Le 6 septembre 2012 : naufrage au large d'Izmir (Turquie) (60 morts environ)²¹⁶
- Le 14 décembre 2012: naufrage au large de Lesbos (Grèce) (21 morts)²¹⁷
- Le 13 janvier 2013 : naufrage au large de Chios (Grèce) (3 morts)²¹⁸
- Le 17 mars 2013 : naufrage au large de Lesbos (Grèce) (8 morts dont 2 mineurs, 3 enfants et une femme enceinte)²¹⁹
- Le 15 mai 2013 : naufrage au large de Leros (Grèce) (1 mort, une fille de six ans)²²⁰
- Le 6 juin 2013 : naufrage au large de Chalkis (Turquie) (1 mort, 5 disparus)²²¹

215 Pro Asyl (2013) « *Pushed back. Systematic human right violations against refugees in the aegean sea and at the greek-turkish land border* », page 33.

Pour une mise à jour des naufrages et les morts en mer Egée voir les travaux cartographiques de la plateforme Wach the Med ainsi que The migrants files

216 « Scores of Migrants Die After Boat Sinks Off Turkey », The New York Times, 6 septembre 2012

217 « Lesbos : les tragedies humaines derriere l'enterrement de masse », TVXS, 5 janvier 2013

218 « Encore des ames peris dans la mer Egée, un troisieme migrant trouve mort à Chios », Newslt

219 « Les craintes pour un nouveau naufrage au large des côtes de Lesbos se sont confirmées », Lesbos Report

220 « La fille de six ans montait au bateau avec 21 encore étrangers à été trouvée morte », tovima, mai 2013

221 Ibid. 213

- Le 21 juillet 2013 : une mère avec ses deux enfants meurent à l'arrivée²²²
- Le 25 juillet 2013 : naufrage au large de Kos et Bodrum (Turquie) (13 Syriens disparus dont 5 enfants et une femme enceinte)²²³
- Le 26 juillet 2013 : naufrage au large de Chios/ Oinousses (Grèce) (1 mort)²²⁴
- Le 31 juillet 2013: naufrage au large de Canakkale (Turquie) (au moins 24 morts)²²⁵
- Le 2 septembre 2013 : naufrage à Altinova (Turquie) (8 disparus)²²⁶
- Le 15 novembre 2013: naufrage au large de Lefkada (Grèce) (12 morts dont 4 enfants)²²⁷
- Le 29 novembre 2013: naufrage au large de Balikesir (Turquie) (5 morts dont 1 enfant)²²⁸
- Le 9 décembre 2013: naufrage au large de Chios (Grèce) (au moins 3 morts)²²⁹
- Le 22 janvier 2014: naufrage au large de Farmakonisi (Grèce) (12 morts dont 9 enfants)²³⁰
- Le 18 mars 2014: naufrage au large de Lesbos (Grèce) (7 morts dont 2 enfants et 2 disparus)²³¹
- Le 16 avril 2014 : naufrage au large de Menderes (Turquie) (8 morts dont une femme et un enfant, 5 disparus), tous de nationalité Syrienne²³²
- Le 05 mai 2014 : naufrage au large de l'île de Samos (Grèce) (22 morts dont 12 femmes et 4 enfants, nous n'avons pas le nombre de disparus)²³³

222 Ibid.213

223 Ibid.213

224 Ibid.213

225 « 24 immigrants drown in the Aegean Sea », *Clandestina*, 31 July 2013

226 Ibid. 213

227 « Shipwreck with dead immigrants in the Ionian Sea », *Clandestina*, 15 novembre 2013

228 « Cinq migrants clandestins morts dans le naufrage d'un bateau au large de la Turquie », RTBF.be, 29 novembre 2013; Voir aussi la plateforme *Watch The Med*

229 « Another shipwreck in the Aegean: 3 dead, 9 missing », *Clandestina*, 11 décembre 2013; Voir aussi la plateforme *Watch the med*

230 « Des migrants naufragés accusent la Grèce », *Le Monde*, 31 janvier 2014

231 « Grèce: sept migrants morts et deux disparus dans un naufrage au large de l'île de Lesbos », APS, 18 mars 2014 ; Voir aussi : « Naufrage d'un bateau de migrants en mer Egée: au moins 7 morts », *Libération*, 5 mai 2014

232 « Shipwreck near Izmir: Another 8 refugees found dead up to now, yet 5 missing », infomobile, avril 2014

233 « Number of the shipwreck near Samos now 18, including 3 enfants », *GR reporter*, 5 mai 2014

Annexe 2

Experts et Equipements Opération Poséidon 2012

Source : Frontex

Note : le déploiement concerne, d'après Frontex, une courte période, et non une année entière

Poséidon Terre 2012	Nombre
Agents	
Expert debriefer	84
Expert surveillance frontière	565
Agent de soutien Frontex et chef d'équipe	65
Maître chiens	42
Matériels	
Avions	5
Véhicule vision thermique	85
Voitures de patrouille	156
Chiens	45
Poséidon mer 2012	Nombre
Agents	
Agent de premier ligne	34
Agent de soutien Frontex et chef d'équipe	6
Expert de briefer	28
Personnel du ICC	6
Personnel du LCC	28
Officier de liaison à l'équipement (LO-TE)	59
Interprète	7
Matériels	
Patrouilleur off shore (navire)	1
Patrouilleur côtiers (navire)	7
Bateau de patrouille côtiers	25
Navire SAR	2
Avion	5
Hélicoptère	4
Véhicule vision thermique	4
Bureau mobile	2

Annexe 3

États membres (EM) participants à l'opération Poséidon 2012 et 2013

Source : Frontex

Poséidon Terre 2012	Équipements des EM	Agents des EM	Observateurs
	Allemagne	Allemagne	0
	Autriche	Autriche	
	X	Bulgarie	
	X	Danemark	
	X	Espagne	
	Estonie	Estonie	
	Finlande	Finlande	
	Hongrie	Hongrie	
	Lituanie	Lituanie	
	Lettonie	Lettonie	
	Malte	Malte	
	X	Norvège	
	Pays Bas	Pays Bas	
	Pologne	Pologne	
	Portugal	Portugal	
	Rép.Tchèque	Rép.Tchèque	
	Roumanie	Roumanie	
	X	Royaume Uni	
	Slovaquie	Slovaquie	
	Slovénie	Slovénie	
	Suisse	Suisse	
Poséidon Terre 2013	Équipements des EM	Agents des EM	Observateurs
	Allemagne	Allemagne	0
	Autriche	Autriche	
	X	Bulgarie	
	X	Danemark	
	Espagne	Espagne	
	Estonie	Estonie	
	Finlande	Finlande	
	Hongrie	Hongrie	

	X	Lituanie	
	Lettonie	Lettonie	
	X	Malte	
	X	Norvège	
	Pays Bas	Pays Bas	
	Pologne	Pologne	
	Portugal	Portugal	
	X	X	
	Roumanie	Roumanie	
	Royaume Uni	Royaume Uni	
	Slovaquie	Slovaquie	
	Slovénie	Slovénie	
	Suisse	Suisse	
Poséidon mer 2012	Équipements des EM	Agents des EM	Observateurs
	X	Allemagne	
	X	Autriche	
	X	X	Croatie (1)
	Danemark	Danemark	
	X	Espagne	
	X	France	
	X	X	Géorgie (1)
	Grèce	Grèce	
	Hongrie	X	
	Islande	X	
	Italie	Italie	
	Lituanie	Lituanie	
	Lettonie	Lettonie	
	Luxembourg	X	
	X	Malte	
	X	Norvège	
	Pays Bas	Pays Bas	
		Pologne	
	Portugal	Portugal	
	Roumanie	Roumanie	
	X	Royaume Uni	
	X	Suède	
	X	X	Ukraine (1)

Poséidon mer 2013	Équipements des EM	Agents des EM	Observateurs
	X	X	Albanie (1)
	X	Allemagne	
	X	Autriche	
	X	Belgique	
	Danemark	Danemark	
	X	Espagne	
	Grèce	Grèce	
	Islande	X	
	Italie	Italie	
	Lituanie	Lituanie	
	Lettonie	Lettonie	
	Luxembourg	X	
	Malte	X	
	X	Norvège	
	Pays Bas	Pays Bas	
	Pologne	Pologne	
	Portugal	X	
	Roumanie	Roumanie	
	X	Royaume Uni	
	Slovénie	X	
	X	Suède	

Annexe 4

Opération Poséidon : identification (screening) - Données 2012-2013

Source : Frontex

	01/03/2012-26/03/2013	27/03/2013-31/10/2013
Frontière terrestre grecque	22 584	796
Frontière maritime grecque	2 936	4 206
Frontière terrestre bulgare	302	2 172

Annexe 5

Opération Poséidon : interceptions et sauvetages 2012 et 2013

Source : Frontex

	Interception	
Poséidon terre	De janvier à décembre 2012	De janvier 2013 au 31/12/2013
nbre d'interceptions	29 995	912
nationalités principales	7 672 Afghans, 5 103 Syriens, 4 534 Bangladais, 2 376 Pakistan, 2 214 Algériens	418 Syriens, 143 Irakiens, 141 Afghans, 54 Somaliens, 38 Iraniens.
Poséidon mer	De janvier à décembre 2012	De janvier 2013 au 06/10/2013
nbre d'interceptions	3 007	10 427
nationalités principales	1 349 Afghans, 988 Syriens, 190 Algériens, 82 Marocains, 58 Somaliens	5 034 Syriens, 3 047 Afghans, 520 Erythréens, 416 Somaliens, 120 Palestiniens

	Sauvetage	
Poséidon terre		
nbre de personnes sauvées	aucune répertoriée	aucune répertoriée
nationalités principales présumées	X	X
Poséidon mer	De janvier à décembre 2012	De janvier 2013 au 06/10/2013
nbre de personnes sauvées	328	1 409
nationalités principales présumées	197 Syriens, 40 Algériens, 31 Palestiniens, 28 Afghans, 15, Marocains, 7 autres nationalités.	843 Syriens, 401 Afghans, 74 Somaliens, 27 Erythréens, 9 Palestiniens, 55 autres nationalités.

Annexe 6

Opération Poséidon : débriefing 2012-2013

Source : Frontex

	Période de l'opération	nbre de rapport de débriefing	nationalités principales
Poséidon mer	01/04/2012-31/03/2013	202	Afghanistan, Syrie, Pakistan et Palestine
	01/04/2013-02/12/2013	246	Syrie, Afghanistan, et dans une moindre mesure Erythrée, Somalie et Palestine
Poséidon terre	janv-déc 2012	1001	Syrie, Afghanistan, Irak, Bangladesh, Algérie, Pakistan, Maroc, Iran
	janv-nov 2013	512	Syrie, Afghanistan, Algérie, Palestine, Irak

Annexe 7

Participation de la Grèce aux vols retours conjoints

Source : Frontex

	Nbre total de vols conjoints avec la participation Grèce	Pays de renvoi	Nationalités des étrangers
2011	3	Nigéria (2 vols) Géorgie (1 vol)	Nigériens et Géorgiens
2012	5	Nigéria (5 vols) Pakistan (1 vol)	Nigériens et Pakistanais
2013	10	Nigéria (6 vols) Pakistan (2 vols) Géorgie (2 vols)	Nigériens, Pakistanais et Géorgiens

fidh

La Fédération internationale des ligues de droits de l'Homme rassemble 178 organisations indépendantes de défense des droits humains dans plus de 100 pays. Promouvoir et protéger les droits des migrants est une des priorités de la Fédération.

migreurop

Migreurop est un réseau de 45 associations et 44 membres individuel(le)s (chercheurs, militants, etc.) venant de 17 pays d'Afrique, du Moyen Orient et d'Europe œuvrant pour la promotion et la défense des droits des étrangers bloqués aux frontières.



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme est un réseau de plus de 80 associations et institutions des droits de l'Homme provenant de plus de 20 pays dans la région euro-méditerranéenne. Le REMDH a pour mission de promouvoir et de renforcer les droits de l'Homme et les réformes démocratiques dans le cadre de son mandat régional et par le biais des mécanismes de réseautage et de coopération de la société civile.



La FIDH, Migreurop et le REMDH participent avec 20 autres associations et individus d'Europe et d'Afrique à la campagne internationale, Frontexit, pour le respect des droits humains des migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne.

L'objectif de Frontexit est double : informer un large public sur les dérives auxquelles donnent lieu les opérations de Frontex en termes de droits humains, et dénoncer ces dérives auprès des représentants politiques directement impliqués.

Présente depuis 2009 en Grèce, Frontex a depuis consolidé sa présence à la frontière gréco-turque. Véritable laboratoire des opérations de l'agence, la région, longtemps considérée comme la « porte d'entrée principale des migrants irréguliers en Europe », a vu la mise en place des premières opérations d'intervention rapide ainsi que du premier bureau régional opérationnel de l'agence. Depuis 2011, l'opération Poséidon est devenue une opération permanente de contrôle aux frontières extérieures maritimes et terrestres de la Grèce.

Dans le contexte de réformes législatives d'ampleur concernant la question migratoire et le contrôle aux frontières en Grèce ainsi qu'en Turquie, soumises toutes deux à des arrivées importantes d'étrangers sur leur territoire, la politique d'enfermement et d'expulsion s'affine et se banalise des deux côtés de la Méditerranée. Refoulements en mer par les gardes-côtes grecs d'hommes, de femmes et d'enfants en pleine mer, enfermement systématique de celles et ceux interceptés en Grèce comme en Turquie, absence de garanties de défense des droits : les violations des droits sont fréquentes voire systématique. La question des responsabilités est posée.

Quel est le rôle de Frontex dans la façon dont sont traités les migrants à la frontière et dans les lieux d'enfermement en Grèce ? Quelle est son action au regard de ses obligations de respect des droits fondamentaux, inscrites dans son nouveau mandat depuis octobre 2011 ?

La FIDH, Migreurop et le REMDH présentent ici les résultats d'une enquête de terrain en Grèce et en Turquie qui vise à comprendre la nature concrète des activités de Frontex à la frontière gréco-turque et son impact sur les droits humains des migrants. Adjuvant de la politique européenne de lutte contre l'immigration irrégulière, l'agence est-elle complice de la violation des droits dont témoigne ce rapport et bien d'autres ?

