



Bruxelles, le 10.2.2016
C(2016) 871 final

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 10.2.2016

**adressée à la République hellénique
sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des
transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013**

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 10.2.2016

adressée à la République hellénique sur les mesures urgentes à prendre en Grèce dans la perspective de la reprise des transferts prévus par le règlement (UE) n° 604/2013

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,
considérant ce qui suit:

- (1) Depuis 2011, les États membres ont suspendu le transfert de demandeurs d'une protection internationale dans le cadre du règlement (UE) n° 604/2013 (ci-après le «règlement de Dublin»), à la suite de deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne¹, qui ont constaté, dans le système d'asile grec, des défaillances systémiques qui risquaient de constituer une violation des droits fondamentaux des demandeurs d'une protection internationale transférés depuis un État membre vers la Grèce en vertu du règlement (CE) n° 343/2003².
- (2) Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe suit l'évolution de la situation en Grèce depuis l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en 2011, sur la base des rapports d'avancement que la Grèce est tenue de présenter pour démontrer l'exécution de l'arrêt, ainsi que d'éléments de preuve fournis par des ONG et des organisations internationales, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui exercent des activités en Grèce.
- (3) À la suite de l'arrêt *M.S.S.*, la Grèce s'est engagée à réformer son système d'asile sur la base d'un plan d'action national sur la réforme de l'asile et la gestion des migrations, présenté en août 2010 et révisé en janvier 2013 (ci-après le «plan d'action grec»).
- (4) En vue de remédier aux graves lacunes du système d'asile du pays, les autorités grecques ont également demandé au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) d'accorder une aide d'urgence à la Grèce en 2011. L'EASO a fourni un soutien opérationnel du 1^{er} avril 2011 au 31 décembre 2014. Au cours de cette période, les équipes d'appui «asile» déployées ont aidé la Grèce à mettre en place trois nouveaux services, et ont contribué à l'accueil des personnes vulnérables, au traitement des demandes de protection internationale pendantes, notamment en deuxième instance, et au renforcement des capacités d'absorption des fonds de l'Union européenne. Le 4 décembre 2014, la Grèce a introduit une nouvelle demande auprès de l'EASO en vue d'obtenir une aide spéciale, dont il est désormais prévu qu'elle sera fournie jusqu'à la fin du mois de mai 2016.

¹ *M.S.S c. Belgique et Grèce* (requête n° 30696/09) et *N.S./Secretary of State for the Home Department*, C-411/10 et C-493/10.

² JO L 50 du 25.2.2003, p. 1 [remplacé par le règlement (UE) n° 604/2013, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31].

- (5) La situation en Grèce a également conduit la Commission à entamer un certain nombre de procédures d'infraction contre la Grèce, notamment en ce qui concerne les lacunes de l'accès à la procédure d'asile, l'insuffisance des capacités d'accueil et les mauvaises conditions d'accueil, y compris dans les centres de rétention, le défaut de relevé des empreintes digitales des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, l'absence de traitement adéquat des mineurs non accompagnés, et le manque d'assistance juridique appropriée pour former un recours. La présente recommandation est sans préjudice de toute procédure d'infraction en cours ou à venir que la Commission pourrait lancer en ce qui concerne les questions qui y sont soulevées.
- (6) Dans le même temps, la Commission entreprend des actions concertées afin de contribuer à remédier aux lacunes du système d'asile en Grèce. La Commission surveille la mise en œuvre, par la Grèce, des mesures envisagées dans le plan d'action grec et a fourni une aide financière et technique, en mettant l'accent, entre autres, sur les mesures visant à répondre aux préoccupations soulevées dans les procédures d'infraction susvisées. Un document de travail des services de la Commission, présenté au Conseil en octobre 2014³, a évalué la mise en œuvre du plan d'action grec et souligné les lacunes qui subsistaient dans le système d'asile grec et nécessitaient que l'on s'y intéresse d'urgence.
- (7) La Commission coopère très étroitement avec tous les États membres intéressés ainsi qu'avec la Norvège, dans le cadre de réunions ad hoc régulières du groupe dénommé «Amis de la Grèce», qu'elle préside. Ce groupe constitue un forum d'échange d'informations sur la mise en œuvre du plan d'action grec, qui permet notamment aux États membres intéressés de proposer des mesures de coopération pratique; la dernière réunion de ce groupe s'est tenue le 27 février 2015. En outre, la participation de l'EASO, de Frontex, du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a pour but d'assurer la disponibilité d'informations actualisées sur la situation sur le terrain.
- (8) La Grèce s'est vu attribuer des financements importants de l'Union européenne pour la période 2014-2020, afin de l'aider à mettre en œuvre les mesures nationales prises dans les domaines de l'asile et des migrations. Elle a reçu un montant total de 294,5 millions d'euros au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et un montant total de 214,8 millions d'euros au titre du Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières et visas. Un montant supplémentaire de 133 millions d'euros a été alloué à la Grèce au titre de l'aide d'urgence depuis 2014. De plus, une aide importante a été accordée à la Grèce au titre du Fonds européen pour les réfugiés au cours des années 2008 à 2013, y compris une aide d'urgence d'un montant total de plus de 50,6 millions d'euros.
- (9) Les difficultés auxquelles la Grèce est confrontée ont été considérablement aggravées par la très forte augmentation des arrivées de migrants au cours de l'année 2015, qui fait peser d'énormes pressions sur les ressources de la Grèce et sur sa capacité à faire face à l'afflux important de migrants provenant de pays tiers, notamment d'un grand nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale. En 2015, plus de 868 000 migrants en situation irrégulière sont arrivés dans les îles grecques, créant une crise migratoire et humanitaire sans précédent qui impose des mesures urgentes.

³ SDW(2014) 316 final.

- (10) En mai 2015, la Commission a présenté son agenda européen en matière de migration⁴ et, le 14 septembre 2015, le Conseil a adopté une décision visant à relocaliser 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale à partir de l'Italie et de la Grèce, dont 16 000 doivent être relocalisées depuis la Grèce⁵. Le 22 septembre 2015, le Conseil a adopté une décision relative à la relocalisation de 120 000 personnes supplémentaires à partir de l'Italie et de la Grèce, dont au moins 50 400 doivent être relocalisées depuis la Grèce⁶. Au total, en vertu de ces deux décisions du Conseil, au moins 66 400 personnes doivent donc faire l'objet d'une relocalisation depuis la Grèce vers d'autres États membres sur une période de deux ans⁷.
- (11) En septembre 2015, la mise en œuvre de l'approche des centres et zones de crise («hotspot approach») a débuté en Grèce et en Italie, avec le soutien de la Commission et des agences Frontex, EASO et Europol. Le 29 septembre 2015, la Commission a adopté une communication dans laquelle elle exposait les mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, et appelait au déploiement intégral du programme de relocalisation et des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires travaillant dans les zones de crise («hotspot areas»). À cet effet, la Grèce a présenté au Conseil, le 1^{er} octobre 2015, une feuille de route relative à la mise en œuvre du programme de relocalisation et des centres de crise («hotspots»), qui définit certaines actions à privilégier pour garantir l'application des mesures convenues en suspens dans les domaines de l'asile et de l'accueil.
- (12) À la suite du sommet des dirigeants européens du 25 octobre 2015, la Grèce s'est engagée à augmenter sa capacité d'accueil pour la porter à 30 000 places avant la fin de l'année 2015, et à fournir des aides au logement et prévoir des programmes d'accueil dans des familles pour au moins 20 000 personnes supplémentaires, avec l'aide du HCR. Grâce à ce total de 50 000 places d'hébergement, la Grèce entend répondre aux besoins en matière d'accueil tant en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière que les demandeurs d'asile sur son territoire, y compris ceux qui peuvent prétendre à une relocalisation dans d'autres États membres.
- (13) Lors de sa réunion des 8 et 9 décembre 2015, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a évalué l'exécution de l'arrêt *M.S.S.* Il a noté avec satisfaction la création de la nouvelle autorité administrative de l'immigration, a pris note de l'augmentation de la capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile ainsi que de l'augmentation additionnelle prévue de cette capacité, et en a appelé aux autorités pour qu'elles garantissent un fonctionnement durable et sans perturbation des structures d'accueil ouvertes et la mise à disposition de services répondant à des normes adéquates. Il a fortement invité les autorités à poursuivre leurs efforts en ce qui concerne les conditions de vie des demandeurs d'asile en général, et des mineurs non accompagnés en particulier⁸.
- (14) Le 15 décembre 2015, la Commission a adopté une communication sur l'état d'avancement de la mise en place des centres de crise en Grèce, qui décrivait l'évolution de la situation en Grèce en ce qui concerne l'organisation du système des

⁴ COM(2015) 240 final.

⁵ JO L 239 du 15.9.2015, p. 146.

⁶ JO L 248 du 24.9.2015, p. 80.

⁷ JO L 248 du 24.9.2015, p. 80 et JO L 239 du 15.9.2015, p. 146.

⁸ 1243^e réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (8-9 décembre 2015).

«hotspots» dans les îles de la mer Égée⁹. Ce rapport soulignait les nouveaux engagements pris par la Grèce et le HCR pour accroître les capacités d'accueil, mais mettait également en évidence la nécessité pour la Grèce d'améliorer les capacités d'accueil dans les «hotspots» ainsi que sur le continent, en particulier pour les mineurs non accompagnés et les personnes vulnérables.

- (15) Certaines améliorations importantes ont été apportées au système d'asile grec, dans le cadre des réformes entreprises par la Grèce au titre de son plan d'action (2010-2014). Trois nouveaux services administratifs, indépendants de la police grecque, ont été créés: le service de premier accueil, les instances de recours (créées en 2011 mais qui ne sont pas opérationnelles à l'heure actuelle) et le service d'asile (depuis 2013). Les conditions matérielles dans les centres d'accueil et de rétention se sont améliorées depuis 2011, et certains des centres de rétention dont l'état était le plus mauvais ont été fermés. Toutefois, la Grèce doit encore fournir des efforts supplémentaires pour faire en sorte que le fonctionnement de son système d'asile soit pleinement conforme aux exigences du droit de l'Union.
- (16) Le service d'asile grec dispose de sept bureaux régionaux opérationnels dans l'Attique, à Lesbos, dans le nord d'Évros, dans le sud d'Évros, à Rhodes et à Thessalonique, ainsi que dans l'île de Samos, où un bureau régional d'asile a récemment ouvert en 2016. Trois unités d'asile sont également opérationnelles dans les zones d'Amygdaleza, de Patras et de Xanthi, qui examinent les demandes de protection internationale présentées par des migrants en situation irrégulière placés en rétention. Il convient de mettre en place un personnel suffisant pour que ces bureaux et unités soient pleinement opérationnels. Les autorités grecques se sont en outre engagées à ouvrir 13 bureaux régionaux d'asile au total. La Grèce doit encore achever de mettre en place tous les autres bureaux régionaux d'asile et les doter d'un personnel suffisant, comme le prévoit la feuille de route relative à la relocalisation de 2015, afin de permettre un accès effectif à la procédure d'asile dans l'ensemble du pays.
- (17) Les capacités d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce ont été améliorées, mais elles ne sont pas encore suffisantes. La Grèce devrait faire en sorte que les conditions d'accueil dans les centres ouverts ou fermés, y compris les services psychosociaux et l'accès aux soins de santé et aux traitements nécessaires, soient conformes aux normes requises en vertu de la législation de l'Union pertinente, notamment la directive 2013/33/UE relative aux conditions d'accueil¹⁰, et à ce qu'elles y soient assurées en permanence. La Grèce devrait également veiller à la durabilité des conditions d'accueil grâce à un financement adéquat par le budget national ou, dans la mesure de leur disponibilité, grâce à des fonds alloués par l'Union.
- (18) Afin de garantir aux demandeurs d'asile l'accès à un recours effectif, la Grèce a mis en place une instance de recours, chargée de veiller au fonctionnement des commissions de recours, compétentes pour examiner les recours introduits contre les décisions négatives rendues en première instance par le service d'asile. À la fin du mois de septembre 2015, les commissions de recours ont cessé leurs activités du fait de l'expiration de leur mandat, de sorte que des recours contre les décisions de rejet rendues en première instance peuvent être formés, mais ne peuvent être traités. Par conséquent, il n'est actuellement pas possible d'accéder à un système de recours effectif dans la pratique. Cette situation nuit également à la mise en œuvre effective de

⁹ COM(2015) 678 final du 15.12.2015.

¹⁰ JO L 348 du 24.12.2008, p. 98 et JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

la procédure de relocalisation, dans le cas où un demandeur introduit un recours contre une décision de relocalisation ou de transfert.

- (19) De nombreux demandeurs d'asile ne reçoivent actuellement pas l'aide juridique gratuite nécessaire qui leur permettrait de former un recours contre une décision rendue en première instance en matière d'asile, conformément aux règles de l'Union. Les dispositions pertinentes de la directive 2013/32/UE du Conseil¹¹ n'ont pas encore été transposées en droit national ou mises en œuvre.
- (20) Les procédures visant à identifier les personnes vulnérables en Grèce ont été améliorées. Le service d'asile, en coopération avec l'EASO et le HCR, a mis en place une procédure de filtrage destinée à identifier les demandeurs vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés, en vue de leur apporter une aide durant la procédure. Pour ce qui concerne les mineurs non accompagnés, la Grèce a indiqué qu'une procédure visant à les identifier et à évaluer leur âge est appliquée dans le cadre de la procédure de premier accueil et de la procédure d'asile. En outre, une procédure a été établie pour le traitement des mineurs non accompagnés par la police grecque, le service de premier accueil et le service d'asile.
- (21) Le système de tutelle des mineurs non accompagnés devrait faire l'objet d'une attention accrue, étant donné que les procureurs désignés pour représenter les mineurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour traiter le grand nombre de dossiers dont ils sont saisis et qu'il n'existe pas d'institution ou d'organisme auquel les procureurs pourraient s'adresser pour nommer des tuteurs permanents. Il convient également de prendre des mesures concrètes pour faire en sorte que tous les mineurs non accompagnés soient immédiatement adressés à des centres d'hébergement spéciaux et reçoivent l'assistance d'un personnel spécialisé.
- (22) La suspension depuis 2011 des transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin a sérieusement mis à mal l'efficacité du fonctionnement du système de Dublin dans l'Union européenne. L'impossibilité d'effectuer ces transferts nuit également à l'efficacité des mesures de relocalisation adoptées au profit de la Grèce en septembre 2015, en particulier parce qu'a ainsi disparu l'une des principales mesures qui incitaient les migrants à ne pas s'engager dans des mouvements secondaires à destination d'autres États membres.
- (23) La Grèce a entrepris des démarches importantes pour améliorer le fonctionnement de son système d'asile, mais des lacunes demeurent. Par conséquent, la Grèce devrait adopter d'urgence toutes les mesures nécessaires permettant de reprendre les transferts au titre du règlement de Dublin, en garantissant en particulier que les personnes transférées dans ce cadre jouissent de tous les droits auxquels elles peuvent prétendre en vertu de l'acquis de l'Union européenne en matière d'asile, y compris l'accès à un recours effectif contre les décisions de refus d'une protection internationale et des conditions d'accueil appropriées.
- (24) La présente recommandation définit les principales actions que la Grèce devrait entreprendre pour combler les lacunes qui subsistent.
- (25) Des rapports réguliers de la Grèce quant aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces actions, ainsi que d'autres éléments pertinents, y compris les rapports à venir du HCR et d'autres organisations compétentes, devraient permettre d'apprécier de manière précise si les conditions sont telles qu'elles permettent de reprendre les transferts individuels vers la Grèce au titre du règlement de Dublin, en gardant à l'esprit que le

¹¹ JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

volume des transferts et les catégories de personnes à transférer devraient correspondre aux progrès concrets accomplis.

- (26) Toute reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin devrait également prendre en compte le fait que la Grèce continue de recevoir chaque jour un grand nombre de demandeurs d'asile potentiels, et il convient donc d'éviter d'imposer à la Grèce une charge insupportable.
- (27) La décision de reprendre ces transferts relève de la responsabilité exclusive des autorités des États membres, sous le contrôle du juge, qui peut demander à la Cour de justice de l'Union européenne d'interpréter le règlement de Dublin à titre préjudiciel,

RECOMMANDE:

- (1) La Grèce devrait veiller à ce que les conditions d'accueil des demandeurs d'une protection internationale en Grèce soient conformes aux normes requises par la directive 2013/33/UE du Conseil¹².
- (2) La Grèce devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer un accès effectif à la procédure d'asile partout sur son territoire, en mettant en place l'ensemble des 13 bureaux régionaux d'asile et en assurant leur fonctionnement. Les bureaux régionaux du service d'asile devraient en particulier être dotés d'un personnel suffisant pour leur permettre d'être pleinement opérationnels et en mesure de traiter toutes les demandes d'asile. Les ressources humaines requises devraient être calculées en fonction du nombre des demandes d'asile introduites en Grèce au cours de l'année précédente. À cette fin, les procédures de recrutement nécessaires devraient être achevées d'urgence.
- (3) La Grèce devrait veiller à ce que les commissions de recours soient pleinement opérationnelles et dotées d'un personnel suffisant, afin de garantir qu'un recours effectif peut être formé devant elles contre toute nouvelle décision administrative relative à une demande de protection internationale, et à ce qu'elles traitent dès que possible, et en tout état de cause avant la fin de l'année 2016, toutes les demandes de contrôle juridictionnel en suspens portant sur des décisions de ce type.
- (4) La Grèce devrait veiller à ce que tous les demandeurs d'asile reçoivent l'aide juridique nécessaire dans le cadre des procédures de contrôle juridictionnel de décisions administratives concernant des demandes de protection internationale, conformément aux règles du droit de l'Union, et à ce que le cadre législatif relatif à la fourniture de l'aide juridique soit adopté et mis en œuvre rapidement.
- (5) La Grèce devrait veiller à ce que les structures actuelles destinées à l'identification et au traitement des demandeurs vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés, soient rendues conformes aux normes requises par l'acquis de l'Union en matière d'asile, qui sont notamment précisées aux articles 21 à 25 de la directive 2013/33/UE du Conseil et à l'article 25 de la directive 2013/32/UE du Conseil. Autrement dit, la Grèce devrait faire en sorte que le cadre juridique nécessaire soit adopté et pleinement mis en œuvre, de manière à garantir que les besoins des personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés, sont dûment pris en compte, en particulier en ce qui concerne le logement et la tutelle.
- (6) La Grèce devrait veiller à ce que l'ensemble des 50 000 places d'accueil qu'elle s'était engagée à mettre en place avant la fin de l'année 2015, en collaboration avec le HCR, soient pleinement opérationnelles dès que possible et à ce que des fonds

¹² JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

suffisants soient mis à disposition afin que l'entretien indispensable et les services essentiels, tels que les services de restauration et d'hygiène, soient assurés en permanence

- (7) La Grèce devrait veiller à ce que la programmation des fonds de l'Union et le financement par le budget national tiennent compte de la mise en œuvre des éléments de la présente recommandation.

Rapport sur les mesures prises

- (8) La Grèce est invitée à rendre compte à la Commission, le 4 mars 2016 au plus tard puis tous les mois, des progrès qu'elle aura accomplis dans la mise en œuvre des mesures définies dans la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 10.2.2016

Par la Commission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membre de la Commission