

Position paper – Grèce, Conseil de l'UE

La présente note donne un aperçu de la position grecque au Conseil de l'Union Européenne au sujet de la proposition de refonte de la directive retour 2008/115/CE, dont les travaux ont débuté le 23 septembre 2020 à l'initiative de la Commission européenne. Consciente des dysfonctionnements de la directive retour de 2008, dans le sens qu'elle n'encadre pas efficacement le retour des migrants, la Grèce était l'un des principaux états membres à demander une réforme de la directive retour. Elle remercie donc la Commission pour son travail.

/Présentation de l'organisme

Depuis son entrée dans l'Union Européenne en 1981, la Grèce n'a cessé d'être un acteur majeur européen. Malgré d'importantes difficultés économiques dans les années 2013, la Grèce a su se relever pour afficher aujourd'hui un taux de croissance parmi les plus élevés de l'Union Européenne. Cela n'aurait été possible sans les efforts d'un peuple résilient et d'un gouvernement responsable.

La Grèce jouit de relations diplomatiques privilégiées avec de nombreux états du cercle européen. Elle est un proche partenaire de ses voisins européens tel que la Roumanie et la Bulgarie (qu'elle rencontrait lors d'un sommet trilatéral en septembre dernier, où il était notamment question de la situation migratoire). Bien que des divisions l'aient opposées à cet autre voisin plus éloigné à l'Europe, elle entretient à ce jour de bons rapports avec la Turquie (la diplomatie grecque se trouvait notamment à Ankara afin d'évoquer le renouvellement de l'accord UE-Turquie de 2016 sur la question migratoire). La Grèce est aussi un pont vers l'Ouest de l'Europe. En effet, elle rencontre régulièrement ses homologues espagnol et italien qui sont confrontés à des situations très similaires à celle de la Grèce. Plus généralement, la République Hellénique est tournée vers la Méditerranée et vers les états membres européens qui la composent. Elle accueillait d'ailleurs le sommet Euromed 9 à Athènes composé de neuf homologues du pourtour méditerranéen.

Si la Grèce est tournée vers la Méditerranée, sa situation géographique la place aux frontières de l'Union Européenne. Et elle la rend de fait plus vulnérable aux afflux de migrants. La situation intenable à laquelle fait face la Grèce débute en 2015 lorsqu'elle accueille plus de 860 000 migrants syriens et irakiens sur son territoire, peuplé d'un peu moins de dix millions d'habitants¹. Dès lors, cette situation de crise a perduré. Elle est aujourd'hui l'un des trois principaux points d'entrée de migrants au sein de l'Union Européenne avec l'Espagne et l'Italie (elle en accueillait 18 780 en 2022²). De ce fait, la Grèce est grandement concernée par la question migratoire. Elle a d'ailleurs acquis un degré d'expérience et d'expertise en termes de gestion des flux de migrants au fil des ans.

L'ensemble de ces éléments lui permettent d'avoir une légitimité dans les négociations avec ses voisins et partenaires européens. Et elle entend bien appuyer ses recommandations lorsque cela sera nécessaire, afin de préserver ses intérêts tout en respectant le droit communautaire européen. La tenue du sommet Euromed 9 en octobre dernier à Athènes était d'ailleurs un moyen d'échanger sur la question migratoire. A cette occasion, la Grèce a pu faire entendre ses positions et rappeler à ses partenaires du pourtour méditerranéen la nécessité de collaborer ensemble sur cette question. Elle s'est réjouie également de la présence de la présidente de la Commission Ursula von der Leyen qui a pu entendre et prendre note des positions de chacun sur le dossier migratoire.

¹ UNCHR, Operational, Refugee Situation, Greece

² UNCHR, Operational, Refugee Situation, Greece

/Positionnement de la Grèce sur la directive retour

La directive retour est une composante essentielle de la réforme du pacte Asile et Migration car elle doit permettre de mieux juguler l'afflux de migrants au sein de l'Union Européenne et mieux dissuader les migrations illégales. Or, en 2019 seul un tiers des migrants respectaient l'ordre de retour.

Face à cette situation, la Grèce a décidé d'agir sans attendre la proposition de réforme de la Commission. Elle lutte par exemple contre les migrations illégales (elle empêchait l'entrée illégale de 260 000 migrants en 2022 et elle arrêta 1 500 trafiquants). Et elle s'est engagée dans la renégociation de l'accord de 2016 entre les pays de l'Union Européenne et la Turquie pour juguler l'afflux des migrants en dehors des frontières de l'Union. Elle insiste également sur la nécessité d'une solidarité renforcée au sein de l'Union Européenne afin de lutter efficacement contre ce phénomène migratoire qui déstabilise à bien des égards l'unité européenne. Enfin, elle a décidé de régulariser la situation de dizaine de milliers de migrants pour leur permettre de rester sur le territoire grec et d'apporter une main d'œuvre à l'économie grecque.

Mais la révision de la directive retour est essentielle car elle doit permettre de mieux gérer les flux migratoires en traitant plus efficacement les demandes d'asile. La situation actuelle sur l'île de Samos où le camp de Zervou accueille deux fois plus de migrants que sa capacité initiale ne le lui permet (suite à l'arrivée de 17,500 migrants sur le territoire grec en moins trois mois depuis le mois de juillet 2023³) démontre la nécessité de réforme de la directive afin de juguler l'afflux de migrants. En effet, si les demandes d'asile ne sont pas traitées efficacement les migrants sont contraints de stationner sur le territoire européen dans des situations précaires. Et les populations locales doivent ainsi subir les conséquences de ce surpeuplement. Il convient également de rappeler l'aspect sécuritaire. Une bonne application de la directive retour doit permettre de diminuer les risques d'intrusion sur le territoire européen et de mieux contrôler l'identité des individus présents sur ce même territoire.

La Grèce insiste donc sur la mise en place de moyens efficaces pour la gestion des retours et sur une solidarité accrue entre les états membres recevant peu de demandes d'asile et ceux en recevant un nombre plus conséquent. Cette position est également partagée par la plupart de ses partenaires européens du pourtour méditerranéen dont l'Italie et l'Espagne. La République Hellénique a par ailleurs entamé des négociations avec ces derniers afin de porter une voix commune des états du Sud au sein du Conseil.

/Recommandations et demandes

La Grèce est tout d'abord en faveur de l'initiative de réforme menée par la Commission Européenne concernant la directive retour de 2008. Si elle soutient dans l'ensemble la proposition de réforme de la directive retour, elle entend porter une série d'ajustements visant à rendre la directive plus efficace et plus adaptée aux situations des Etats les plus touchés par les phénomènes migratoires.

Elle reconnaît tout d'abord l'importance du respect des droits de l'homme conformément aux Conventions et Traités européens et internationaux. Elle veillera expressément au respect de ses droits dans l'étude des dossiers de demande d'asile, dans ses centres de rétention, ainsi que dans ses procédures de renvoi. Elle reconnaît toutefois la difficulté de veiller au respect des droits de l'homme lors de situations de crises, si des ressources humaines ou matérielles venaient à manquer pour accueillir dignement chacun des migrants. Par ailleurs, les mesures d'homogénéisation des procédures pourraient induire une complexification de l'accueil des

³ Article Le Monde ; Sur les îles grecques, les camps de réfugiés à nouveau surpeuplés, Maria Rafenberg

migrants mais la souplesse accordée dans des situations d'afflux anormaux de migrants est appréciée. Il est cependant souhaitable que la Commission fasse preuve de diligence dans la reconnaissance des dites situations d'afflux anormaux de migrants afin de ne pas imposer le respect de règles devenues impossibles à tenir. La clarification apportée sur les accords avec les états tiers est un autre aspect intéressant de la directive. La Grèce espère que ce point sera pleinement repris par les états membres bien qu'aucune mesure coercitive ne les oblige à le faire. Concernant les mesures apportées en cas de risque de fuite, celles-ci semblent suffisamment claires pour être efficaces et contraignantes. Les garanties financières apportées par la Commission aux Etats membres les plus impactés par la crise migratoire est un autre point essentiel dans la mise en œuvre efficace de la directive retour. La Grèce espère toutefois que ces apports financiers seront suffisants pour une gestion optimale des demandes d'asile (aux vues des hauts standards énoncés par la proposition de directive retour). Enfin, les instruments de partage des données et l'utilisation de l'intelligence artificielle devraient permettre une meilleure gestion des flux de migrants au sein de l'Europe. Son utilisation est donc souhaitable, dans la mesure qu'elle respecte les droits fondamentaux et qu'elle est utilisée de manière efficiente.

Cependant, la Grèce reconnaît des failles et des absences dans la présente directive. Elle ne transigera pas sur les points d'amélioration qu'elle a identifiés car les enjeux liés à la bonne application de la présente directive sont trop importants car ils doivent permettre de juguler l'afflux incontrôlé de migrants entrants sur le territoire grec et européen.

Concernant les vides ; les questions relatives à l'implication de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes brièvement mentionnée au considérant 42 de la directive retour reste trop évasive. Son rôle dans la mise en œuvre de la directive retour doit être clarifié afin d'en optimiser son concours. Si de très importants fonds lui ont été alloués, sa gestion et ses rapports avec les états-membres ont posé de nombreux problèmes dans le passé (nous nous référerons ici aux différents scandales et procès dont fait l'objet l'agence). De plus, l'article 12 alinéa 6 « Les états membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé » est trop général et évasif. Pourtant, les dispositions relatives au contrôle des retours forcés devraient être clairement énoncées afin d'en assurer leur efficacité. Dans ce sens, il serait appréciable d'introduire des dispositions claires et de privilégier l'aide de l'Union européenne afin d'assurer ces contrôles et de mettre à disposition des moyens financiers conséquents. L'investissement lié au contrôle des retours devrait permettre de dissuader plus efficacement les migrations illégales et ainsi être bénéfique à l'Union Européenne sur le long terme. Si des mesures d'homogénéisation souples des pratiques sont appréciées, elles ne doivent pas se substituer au principe de solidarité équitable, exigé par de nombreux états membres plus fortement impactés par les afflux de migrants (et dont les coûts financiers et sociaux en matière de gestion des demandes d'asile est plus conséquent). Or, le mécanisme de solidarité n'apparaît pas suffisamment dans la présente directive. Le partage des données ne peut être le seul mécanisme de solidarité mis en œuvre par les états membres. Il sera donc question de remédier à ce manque dans la directive. Enfin, l'article 25 du chapitre VII concernant le cadre général relatif à l'utilisation de l'IA prévoit que les états membres privilégient son utilisation. Or on ne tient ici pas compte des spécificités de chaque état membre. En effet, le degré de numérisation des états membres varie, ainsi que la nécessité d'utilisation de l'intelligence artificielle (les états plus impactés par les afflux de migrants devront se doter de manière plus conséquente de l'IA). Le coût financier de cette transition numérique devrait donc être supporté par la Commission.

Concernant les failles de la directive ; à l'article 28-2 du chapitre VII relatif aux conditions d'accès à l'intelligence artificielle et au partage d'informations, il est mentionné que la « priorité » aux entreprises privées européennes doit être accordée. Or il serait préférable de

donner l'exclusivité aux entreprises privées établies sur le territoire européen, afin de préserver les intérêts européens.

