



Les autorités belges n'auraient pas dû expulser un demandeur d'asile vers la Grèce

Dans son arrêt de Grande Chambre, définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire **M.S.S. c. Belgique et Grèce** (requête n° 30696/09) la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu :

Violation, par la Grèce, **de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants)** de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison des conditions de détention et d'existence du requérant en Grèce ;

Violation, par la Grèce, **de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 3**, en raison des défaillances de la procédure d'asile menée dans le cas du requérant ;

Violation, par la Belgique, **de l'article 3**, en raison de l'exposition du requérant à des risques liés aux défaillances de la procédure d'asile en Grèce et à des conditions de détention et d'existence en Grèce contraires à l'article 3 ;

Violation, par la Belgique, **de l'article 13 combiné avec l'article 3**, en raison de l'absence de recours effectif contre l'ordre d'expulsion du requérant.

L'affaire concerne l'expulsion en Grèce d'un demandeur d'asile par les autorités belges, sur le fondement du règlement communautaire Dublin II.

Principaux faits

Le requérant, M.S.S., est un ressortissant afghan ; il quitta Kaboul début 2008 et entra sur le territoire de l'Union européenne (UE) par la Grèce via l'Iran et la Turquie.

Le 10 février 2009, il arriva en Belgique, où il introduisit une demande d'asile. L'office belge des étrangers demanda aux autorités grecques de prendre en charge cette demande en vertu du « règlement Dublin II »². Alors que le dossier du requérant était pendant, le Haut-Commissariat des Nations unies aux Réfugiés et apatrides (HCR) adressa à la ministre belge de la Politique de migration et d'asile une lettre dénonçant les défaillances de la procédure d'asile et les conditions d'accueil des candidats à l'asile en Grèce et recommandant la suspension des transferts vers ce pays. Fin mai 2009, l'Office des étrangers ordonna néanmoins au requérant de quitter le pays pour la Grèce, en précisant qu'il pourrait y introduire une demande d'asile. Puis, n'ayant pas reçu de réponse des autorités grecques dans le délai de deux mois prévu par le règlement, l'Office des étrangers considéra qu'il y avait accord tacite à la prise en charge. Selon lui,

1 Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

² En vertu de ce règlement, les États membres de l'Union européenne sont tenus de déterminer, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés, quel est l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée sur leur territoire.

en vertu du règlement Dublin II, l'examen de la demande d'asile ne revenait pas à la Belgique, et il n'y avait aucune raison de penser que les autorités grecques ne respecteraient pas leurs obligations en matière d'asile.

Le requérant forma un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, arguant qu'il risquerait en Grèce d'être détenu dans des conditions déplorables, que le système d'asile en Grèce était défaillant, et qu'il craignait de faire finalement l'objet d'un refoulement en Afghanistan sans examen des raisons pour lesquelles il avait fui ce pays, où il disait avoir échappé à une tentative de meurtre perpétrée par les Talibans en représailles de ses activités d'interprète pour les troupes aériennes stationnées à Kaboul.

Sa demande de suspension du transfert ayant été rejetée, le requérant fut reconduit en Grèce le 15 juin 2009. A son arrivée à Athènes, il fut immédiatement placé en détention dans un local attenant à l'aéroport, où il aurait été enfermé dans un espace exigü avec vingt autres personnes, n'aurait pu accéder aux toilettes que de manière restreinte, n'aurait pas pu sortir à l'air libre, n'aurait été que très peu nourri et aurait dû dormir sur un matelas sale ou à même le sol. Le 18 juin 2009, il fut libéré et reçut une carte de demandeur d'asile. A partir de cette date, il vécut dans la rue, sans moyens de subsistance.

Ultérieurement, alors qu'il tentait de quitter la Grèce avec une fausse carte d'identité, le requérant fut arrêté et à nouveau placé en détention dans le local attenant à l'aéroport, où il resta une semaine, pendant laquelle il aurait été frappé par les policiers. A sa sortie, il continua à vivre dans la rue. Ponctuellement, il reçut de l'aide des riverains et de l'église. Lorsque sa carte de demandeur d'asile fut renouvelée, en décembre 2009, des démarches furent entreprises pour lui trouver un logement, mais elles n'auraient jamais abouti.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Le requérant dénonçait d'une part ses conditions de détention et d'existence en Grèce, estimant qu'elles s'analysaient en un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3, et d'autre part, sur le terrain de l'article 13, l'absence en droit grec de recours effectif relativement à ses griefs tirés des articles 2 (droit à la vie) et 3. Il soutenait en outre que la Belgique l'avait exposé à des risques découlant des défaillances de la procédure d'asile en Grèce, en violation des articles 2 et 3, et aux mauvaises conditions de détention et d'existence auxquelles les demandeurs d'asile étaient confrontés en Grèce, en violation de l'article 3. Sur le terrain de l'article 13, il se plaignait également de l'absence de recours effectif en droit belge relativement à ces griefs.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 11 juin 2009. Le requérant a également formé, en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, une demande de mesure provisoire aux fins de la suspension de son transfert vers la Grèce. Le 12 juin 2009, cette demande a été rejetée. En revanche, le 2 juillet 2009, la Cour a indiqué à la Grèce, en vertu de l'article 39, une mesure provisoire en vertu de laquelle, dans l'attente de l'issue de la procédure pendante devant elle, l'intéressé ne devait pas être refoulé vers l'Afghanistan.

Le 16 mars 2010 la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, et une [audience](#) a eu lieu en public le 1er septembre 2010. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ainsi que le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Haut-Commissariat des Nations unies aux Réfugiés et apatrides (HCR) ont été autorisés à se porter tiers intervenants à la procédure orale. Des observations écrites ont été reçues de ces parties ainsi que du Centre AIRE (*Centre for Advice on Individual Rights in Europe*), d'*Amnesty International* et de *Greek Helsinki Monitor*.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Jean-Paul **Costa** (France), *président*,
Christos **Rozakis** (Grèce),
Nicolas **Bratza** (Royaume-Uni),
Peer **Lorenzen** (Danemark),
Françoise **Tulkens** (Belgique),
Josep **Casadevall** (Andorre),
Ireneu **Cabral Barreto** (Portugal),
Elisabet **Fura** (Suède),
Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),
Danutė **Jočienė** (Lituanie),
Dragoljub **Popović** (Serbie),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
András **Sajó** (Hongrie),
Ledi **Bianku** (Albanie),
Ann **Power** (Irlande),
Işıl **Karakaş** (Turquie),
Nebojša **Vučinić** (Monténégro), *juges*,

ainsi que de Michael **O'Boyle**, *greffier adjoint*.

Décision de la Cour

Article 3 : conditions de détention en Grèce

La Cour ne sous-estime pas le poids que fait actuellement peser sur les Etats situés aux frontières extérieures de l'UE l'afflux croissant de migrants et de demandeurs d'asile, ni les difficultés engendrées par l'accueil de ces personnes dans les grands aéroports internationaux. Néanmoins, cette situation ne saurait exonérer la Grèce de ses obligations au regard de l'article 3, vu le caractère absolu de cette disposition.

Lorsque le requérant, venant de Belgique, est arrivé à Athènes, les autorités grecques avaient connaissance de son identité et de sa situation de demandeur d'asile potentiel. Malgré cela, il a été immédiatement placé en détention, sans aucune explication. La Cour relève que divers rapports d'organes internationaux et d'organisations non gouvernementales établis au cours des dernières années ont confirmé que la mise en détention systématique des demandeurs d'asile sans information sur les motifs de leur détention était une pratique généralisée des autorités grecques. Les allégations du requérant selon lesquelles il aurait subi des brutalités de la part des policiers pendant sa deuxième période de détention sont également confortées par les nombreux témoignages recueillis par différents organismes internationaux, notamment le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), dont les conclusions, comme celles du HCR, confirment également les allégations du requérant quant à l'insalubrité et à la surpopulation du centre de détention attenant à l'aéroport international d'Athènes.

Même s'il n'a été détenu que sur une durée relativement brève, la Cour estime que les conditions subies par le requérant au centre de détention ont été inacceptables. Elle est d'avis que, pris ensemble, le sentiment d'arbitraire, d'infériorité et d'angoisse qu'il a dû éprouver ainsi que celui d'une profonde atteinte à la dignité que provoquent indubitablement ces conditions s'analysent en un traitement dégradant. De surcroît, la détresse de l'intéressé a été accentuée par la vulnérabilité inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de sa migration et des expériences traumatisantes qu'il a dû vivre. La Cour conclut à la violation de l'article 3.

Article 3 : conditions de vie en Grèce

On ne peut tirer de l'article 3 un devoir général pour les Etats membres de fournir aux réfugiés une assistance financière afin qu'ils puissent maintenir un certain niveau de vie. La Cour considère cependant que la situation dans laquelle s'est trouvé le requérant est d'une particulière gravité. En dépit des obligations qui pesaient sur les autorités grecques, en vertu des termes mêmes de la législation nationale et de la directive Accueil de l'UE, il a vécu pendant des mois dans le dénuement le plus total, sans pouvoir faire face à ses besoins les plus élémentaires : se nourrir, se laver et se loger. A cela s'ajoutait la crainte d'être attaqué et volé. Le récit de l'intéressé est corroboré par les rapports de plusieurs organes et organisations internationaux, notamment du Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe et du HCR.

Les autorités n'ont pas dûment informé le requérant d'éventuelles possibilités de logement. La notification qu'il a reçue, par laquelle il était informé de l'obligation de se rendre à la préfecture de police pour déclarer son adresse de résidence, ne peut raisonnablement être considérée comme une indication qu'il lui fallait déclarer aux autorités qu'il n'avait nulle part où aller. En toute hypothèse, la Cour ne voit pas comment les autorités pouvaient ne pas supposer qu'il était sans domicile. Le Gouvernement reconnaît lui-même disposer de moins de 1 000 places dans des centres d'accueil pour faire face à l'hébergement de dizaines de milliers de demandeurs d'asile. Ces données relativisent considérablement l'argument du gouvernement grec selon lequel la passivité du requérant est à l'origine de sa situation.

La situation dont se plaint le requérant dure depuis son transfert en Grèce en juin 2009 et elle est liée à son statut de demandeur d'asile. Si elles avaient examiné promptement sa demande d'asile, les autorités auraient pu lui éviter bon nombre de souffrances. Il s'ensuit que, par leur fait, le requérant s'est trouvé dans une situation contraire à l'article 3. Dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

Article 13 combiné avec les articles 2 et 3 (Grèce)

Il ne prête pas à controverse entre les parties que la situation en Afghanistan a posé et continue de poser un problème d'insécurité généralisée. Il appartient en premier lieu aux autorités grecques d'apprécier ces risques dans le cadre de l'examen de la demande de l'intéressé. La préoccupation essentielle de la Cour est de savoir s'il existe en l'espèce des garanties effectives qui protégeaient le requérant contre un refoulement arbitraire.

La législation grecque contient un certain nombre de garanties visant à protéger les demandeurs d'asile contre un tel refoulement ; toutefois, depuis plusieurs années, le HCR, le Commissaire européen aux Droits de l'homme et de nombreuses organisations ont révélé, de manière répétée et concordante, qu'elle n'était pas appliquée en pratique et que la procédure d'asile était caractérisée par des défaillances structurelles importantes, parmi lesquelles l'information insuffisante des demandeurs d'asile sur les procédures à suivre, l'absence de système de communication fiable entre les autorités et les intéressés, le manque de formation du personnel responsable des entretiens individuels, une pénurie d'interprètes et un défaut d'assistance judiciaire empêchant en pratique les demandeurs d'asile d'être accompagnés d'un avocat. En conséquence, les candidats à l'asile ont très peu de chances de voir leur demande examinée sérieusement. De fait, un rapport du HCR pour 2008 fait état d'un taux de reconnaissance en première instance de moins de 0,1%, contre un taux moyen de 36,2% dans cinq des six pays de l'UE qui, avec la Grèce, reçoivent le plus grand nombre de demandes. Les organisations tierces intervenantes ont régulièrement dénoncé les transferts forcés de demandeurs d'asile de la Grèce vers des pays à haut risque.

La Cour n'est pas convaincue par l'argument du gouvernement grec selon lequel l'inertie des autorités serait le fait du requérant, qui ne s'est pas rendu à la préfecture de police dans le délai de trois jours fixé dans l'avis qu'il avait reçu. Les rapports montrent que,

comme lui, de nombreux autres demandeurs d'asile ont cru que le seul but de la convocation était de déclarer une adresse, ce qu'il ne pouvait pas faire, n'ayant pas de domicile. A ce jour, les autorités n'ont laissé au requérant aucune opportunité adéquate et réelle d'étayer sa demande.

En ce qui concerne la possibilité pour le requérant de former devant le Conseil d'Etat grec un recours en annulation d'une éventuelle décision de rejet de sa demande d'asile, la Cour considère que le manquement des autorités à assurer la communication avec l'intéressé et la difficulté qu'il y a à contacter une personne dont l'adresse n'est pas connue rendent fort aléatoire la possibilité pour le requérant de suivre le résultat de sa demande afin de ne pas laisser écouler le délai de recours. De plus, l'intéressé, qui ne dispose à l'évidence pas des moyens pour rémunérer un avocat, n'a pas reçu d'informations concernant l'accès aux organisations proposant des conseils juridiques. A cela s'ajoute la pénurie d'avocats inscrits sur la liste établie dans le système d'aide juridique, ce qui rend ledit système inefficace en pratique. De surcroît, il ressort des informations communiquées par le Commissaire aux Droits de l'homme – que le gouvernement grec n'a pas contestées – que la durée moyenne des recours en annulation devant le Conseil d'Etat est de plus de cinq ans, ce qui contribue à démontrer qu'un tel recours n'est pas suffisamment accessible et ne remédie pas au défaut de garanties de la procédure d'asile.

La Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 3. Vu cette conclusion, elle estime par ailleurs qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs du requérant sous l'angle de l'article 13 combiné avec l'article 2.

Articles 2 et 3: Décision des autorités belges d'exposer le requérant à la procédure d'asile en Grèce

La Cour considère que les défaillances de la procédure d'asile en Grèce devaient être connues des autorités belges au moment où l'ordre d'expulsion a été délivré, et qu'il n'y avait donc pas lieu de faire peser sur le requérant toute la charge de la preuve des risques auxquels l'exposerait cette procédure. Le HCR avait averti le gouvernement belge de cette situation alors que le dossier de l'intéressé était encore pendant. La Cour a certes conclu en 2008, dans une autre affaire, que l'expulsion d'un demandeur d'asile vers la Grèce en vertu du règlement Dublin II n'emportait pas violation de la Convention³, mais depuis lors, des organes et organisations internationaux ont établi de nombreux rapports et documents qui font état de manière concordante des difficultés pratiques que pose l'application du système « Dublin » en Grèce. Au départ, la Belgique a ordonné l'expulsion sur le seul fondement d'un accord tacite des autorités grecques, et elle a procédé à l'exécution de cette mesure sans que lesdites autorités n'aient entre-temps apporté la moindre garantie individuelle, alors même que le règlement lui permettait à ce stade de refuser le transfert.

Compte tenu de ce qui précède, les autorités belges ne devaient pas se contenter de présumer que le requérant serait traité conformément aux garanties consacrées par la Convention ; elles devaient vérifier comment, en pratique, les autorités grecques appliquaient leur législation en matière d'asile; or elles ne l'ont pas fait. Le transfert du requérant par la Belgique vers la Grèce a donc emporté violation de l'article 3. Vu cette conclusion, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs du requérant sous l'angle de l'article 2.

³ *K.R.S. c. Royaume-Uni (déc.)*, requête n° 32733/08, 2 décembre 2008.

Article 3 : Décision des autorités belges d'exposer le requérant aux conditions de détention et d'existence prévalant en Grèce

La Cour a déjà conclu au caractère dégradant des conditions dans lesquelles le requérant a été détenu et a vécu en Grèce. Ces faits étaient bien connus et aisément vérifiables à partir de nombreuses sources avant le transfert de l'intéressé. Dès lors, la Cour considère qu'en expulsant le requérant vers la Grèce, les autorités belges l'ont exposé en connaissance de cause à des conditions de détention et d'existence constitutives de traitements dégradants, en violation de l'article 3.

Article 13 combiné avec les articles 2 et 3 (Belgique)

En ce qui concerne le grief tiré de l'absence, en droit belge, de recours effectif par lequel le requérant aurait pu contester l'ordre d'expulsion, le gouvernement belge faisait valoir qu'une demande de suspension pouvait être introduite « en extrême urgence » devant le Conseil du contentieux des étrangers, et que cette procédure suspendait l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'à ce que le Conseil se prononce, c'est-à-dire pendant soixante-douze heures au plus.

La Cour juge que cette procédure ne répond pas aux critères établis dans sa jurisprudence, selon lesquels lorsqu'une personne allègue que son renvoi vers un pays tiers l'exposerait à des traitements prohibés par l'article 3, son grief doit faire l'objet d'un contrôle attentif et rigoureux, et l'organe compétent doit pouvoir examiner le contenu du grief et offrir le redressement approprié. Etant donné que l'examen réalisé par le Conseil du contentieux des étrangers consiste essentiellement à vérifier si les intéressés ont produit la preuve concrète du préjudice pouvant résulter de la violation potentielle alléguée de l'article 3, le requérant n'avait aucune chance de voir son recours aboutir. Il y a donc eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 3. La Cour estime par ailleurs qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs du requérant sous l'angle de l'article 13 combiné avec l'article 2.

Article 46 (force contraignante et exécution des arrêts)

La Cour juge nécessaire d'indiquer un certain nombre de mesures individuelles impératives aux fins de l'exécution de l'arrêt à l'égard du requérant, sans préjudice des mesures générales requises pour empêcher que d'autres violations analogues n'aient lieu à l'avenir. La Grèce doit, sans attendre, procéder à un examen au fond de la demande d'asile du requérant conformément aux exigences de la Convention et, dans l'attente de l'issue de cet examen, ne pas expulser l'intéressé.

Article 41

Au titre de la satisfaction équitable, la Cour dit, premièrement, que la Grèce doit verser au requérant 1 000 euros (EUR) pour dommage moral et 4 725 EUR pour frais et dépens et, deuxièmement, que la Belgique doit verser au requérant 24 900 EUR pour dommage moral et 7 350 EUR pour frais et dépens.

Opinions séparées

Les juges Rozakis et Villiger ont chacun exprimé une opinion concordante. Le juge Sajó a exprimé une opinion en partie concordante et en partie dissidente. Le juge Bratza a exprimé une opinion en partie dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur son [site Internet](#). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux [fils RSS de la Cour](#).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tél. : +33 3 90 21 42 08

Nina Salomon (tél. : + 33 3 90 21 49 79)

Emma Hellyer (tél. : + 33 3 90 21 42 15)

Tracey Turner-Tretz (tél. : + 33 3 88 41 35 30)

Kristina Pencheva-Malinowski (tél. : + 33 3 88 41 35 70)

Céline Menu-Lange (tél. : + 33 3 90 21 58 77)

Frédéric Dolt (tél. : + 33 3 90 21 53 39)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.