

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Chaque mois, ils se proposent de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile et de l'immigration en droit belge. Les Cahiers contiennent des commentaires en français et en anglais. Si vous n'êtes pas abonné aux Cahiers, vous pouvez le faire en adressant un mail à cedie@uclouvain.be.

These Commentaries are written by the European Rights and Migration team (EDEM), which is part of the UCL. Each month, they present recent judgments from national or European courts in the field of the implementation of European asylum and immigration law in Belgian law. The Commentaries are written in French and/or English. If you wish to subscribe, please send an email to cedie@uclouvain.be.

La nouvelle édition du MOOC '**Regards croisés sur les migrations**', est en ligne !

Il s'agit d'un cours gratuit, interdisciplinaire, destiné aux étudiants mais aussi à toute personne intéressée par les questions migratoires. Six disciplines sont impliquées (anthropologie, démographie, droit, économie, sociologie et psychologie), offrant des regards croisés pour comprendre les enjeux des migrations et leur impact ! Rejoignez-nous pour suivre ce cours : <https://www.edx.org/course/regards-croises-sur-les-migrations>

À vos agendas !

Du 9 au 20 décembre 2019 : Exposition « Jeux de cartes: parcours et portraits de migrant.es »

Où ? Hall du bâtiment Thomas More, Louvain-la-Neuve

L'exposition « Jeux de Cartes – Parcours et portraits des migrant-es » revient, à l'initiative de l'EDEM, à Louvain-la-Neuve ! Elle se tiendra du 9 au 20 décembre 2019, dans le Hall de la Faculté de droit. Une projection de vidéos sera organisée toute la journée du 10 décembre, à l'occasion de la journée mondiale des droits humains. Toutes les infos sont [ici](#) (facebook) et [ici](#) !

Save the date : 20 février et 23 avril 2020, l'EDEM organise à Louvain-La-Neuve deux après-midi de conférence consacrées aux actualités en matière de regroupement familial. [La première](#) revient sur la composition de la famille migrante et les conditions qui lui sont imposées. [La seconde](#) met en avant le processus de circularité qui fragilise la famille migrante. Ce sera l'occasion de faire le point sur les actualités de la jurisprudence nationale et internationale sur ces questions. Une approche pluridisciplinaire offrira aussi un autre éclairage sur les familles migrantes.

Sommaire

**CeDIE – Centre Charles de Visscher
pour le droit international et européen**
EDEM – Equipe droits européens et migrations
Place Montesquieu, 2
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
cedie@uclouvain.be

Contact :

Jean-Yves Carlier [jean-yves.carlier@uclouvain.be]
Jean-Baptiste Farcy [jean-baptiste.farcy@uclouvain.be]
Christine Flamand [christine.flamand@uclouvain.be]
Eleonora Frasca [eleonora.frasca@uclouvain.be]
Francesco Luigi Gatta [francesco.gatta@uclouvain.be]
Hélène Gribomont [helene.gribomont@uclouvain.be]
Luc Leboeuf [luc.leboeuf@uclouvain.be]
Matthieu Lys [matthieu.lys@uclouvain.be]
Trésor Maheshe Musole [musole.maheshe@uclouvain.be]
Emmanuelle Néraudau [eneraudau@gmail.com]
Matthias Petel [matthias.petel@uclouvain.be]
Géraldine Renaudière [geraldine.renaudiere@uclouvain.be]
Sylvie Sarolea [sylvie.sarolea@uclouvain.be]
Alice Sinon [alice.sinon@uclouvain.be]
Lilian Tsourdi [evangelia.tsourdi@uclouvain.be]



Les Cahiers de l'EDEM ont vu le jour dans le cadre du projet de recherche fonds européen pour les réfugiés – UCL.

1. ECtHR, 8 octobre 2019, *Szurovecz v. Hungary*, (Application n° 15428/16) – Can I see it ? No you can't ! Refusal to grant journalist access to Hungarian Reception Centre for asylum seekers contrary to the right to freedom of expression. *Francesco Luigi Gatta .. 3*

ECtHR – Article 10 ECHR – Journalistic freedom of expression – Refugee crisis – Media as public ‘watchdog’ – Asylum seekers’ living conditions – Access to information.

In the case Szurovecz v. Hungary the Court dealt with the issue of media access to reception facilities for asylum seekers. It held that refusing journalist access to a reception centre, which was meant to gather information on the living conditions of asylum seekers accommodated therein, was in breach of the right to freedom of expression protected under Article 10 ECHR. For the Court, journalistic research and newsgathering represent an essential component of investigative journalism and thus an inherent and protected part of press freedom. The “watchdog” role of the media is crucial and assumes even more importance in matters of great public interest, such as the treatment of asylum seekers arrived and hosted in Europe.

2. CEDH, 14 novembre 2019, *N.A. c. Finlande*, (Application n°. 25244/18) – Le retour « volontaire » forcé ne dispense pas du respect dû à la Convention . *Sylvie Sarolea 9*

Conv. Eur. D.H., art. 2, art. 3 – expulsion vers l’Irak – notion de retour volontaire – décision exécution d’éloignement – obligation de respecter la convention – personne expulsée tuée après son retour en Irak – violation.

La Cour européenne des droits de l’homme conclut à l’unanimité à la violation des articles 2 et 3 de la Convention suite à l’expulsion vers l’Irak d’un ancien membre des forces de sécurité irakienne alors qu’en sa qualité de sunnite il avait déjà fait l’objet de deux tentatives d’attentat. Cette responsabilité est engagée même si le retour était volontaire. Ce caractère volontaire ne l’était qu’à défaut d’autre alternative.

3. C.J.U.E. (G.C.), arrêt du 12 novembre 2019, *HAQBIN / FEDASIL*, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956 – L’arrêt HAQBIN : l’obligation pour les autorités en charge de l’accueil de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs d’asile, en toutes circonstances. *Emmanuelle Néraudau13*

Asile – Directive Accueil – Sanction applicable suite à un manquement grave au centre d’hébergement – Exclusion des conditions matérielles d’accueil (15 jours) – Principe de proportionnalité et de dignité humaine – Mineur isolé (intérêt supérieur de l’enfant) – Obligation pour l’Etat de couvrir les besoins élémentaires du demandeur d’asile.

La Grande chambre de la Cour de justice de l’Union européenne s’est prononcée sur la nature et la portée des sanctions que les Etats sont susceptibles de prendre en cas de manquement grave au règlement du centre d’hébergement ou d’un comportement particulièrement violent d’un demandeur d’asile (article 20 § 4 de la directive 2013/33). La Cour considère que cette disposition, lue à la lumière de l’article 20 § 5 de la directive et de l’article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux, ne permet pas à un Etat de prévoir une sanction qui aurait pour effet de retirer l’ensemble des conditions matérielles d’accueil, fut-ce de manière temporaire, dès lors qu’elle priverait le demandeur d’asile de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires. Une telle sanction doit toujours tenir compte du respect du principe de proportionnalité et de dignité humaine, avec une attention particulière à la vulnérabilité du demandeur et, en l’espèce, l’intérêt supérieur de l’enfant (mineur non accompagné).

1. ECtHR, 8 OCTOBER 2019, SZUROVE CZ V. HUNGARY, (APPLICATION N°. 15428/16)

Can I see it ? No you can't ! Refusal to grant journalist access to Hungarian Reception Centre for asylum seekers contrary to the right to freedom of expression

Francesco Luigi Gatta

A. Facts and Ruling

1. Main circumstances of the case

The case concerns Mr Szurovecz, Hungarian journalist working for an internet news portal.

Wishing to conduct a journalistic inquiry into the living conditions of asylum seekers hosted in Hungarian reception centres, in May 2015 he requested the Office of Immigration and Nationality ("OIN") the permission to have access to the Reception Centre located in Debrecen, Hungary's second largest city. His request was dismissed on ground of the interference with privacy and personality rights of the asylum seekers accommodated in the centre.

In September 2015, the journalist lodged a new request, in which he explained his intention to enter the Debrecen Reception Centre so as to conduct interviews, take pictures and write a report on the living conditions of asylum seekers hosted there. He further clarified that photographs would only be taken with the permission of the persons concerned and that, if need be, he would obtain a written authorisation from them each time.

Szurovecz also elucidated the reasons for choosing that specific centre: since it had become a major housing location for asylum seekers arrived in Hungary during the peak of the so-called "refugee crisis" in 2015, gathering direct information on the reception and living conditions therein was essential to provide an objective report on that sensitive issue. As a matter of fact, not long before the applicant's first request to access the centre, the Commissioner for Fundamental Rights, in accordance with the UN Convention against torture, had issued [a report on the Debrecen Reception Centre](#), denouncing its living conditions, which amounted to inhuman and degrading treatment. Finally, the journalist noted that that specific reception centre was persistently presented in the State-owned media as part of the Hungarian Government's anti-immigration campaign.

His request, however, was once again rejected. The OIN observed that there was already constant media coverage of asylum seekers-related matters and a visit to that reception centre, with photographs and interviews of the aliens accommodated therein, would have interfered with the respect for their private lives. Moreover, as many of the people accommodated in the centre had fled from persecution, revealing information about them in the press would have entailed a danger for their security. It was the domestic authorities' responsibility to protect the privacy and the security of the asylum seekers and their families, the OIN concluded.

2. Application lodged with the Court of Strasbourg and its decision

Following the refusal of his second request to access the Debrecen Reception Centre, the applicant sought its judicial review before the Budapest Administrative and Labour Court. His action, however, was declared inadmissible on the ground that the OIN's refusal to grant access to the Reception Centre could not be considered as an administrative decision, thus it was not subject to judicial review.

The journalist then applied to the ECtHR, invoking a violation of his rights to freedom of expression (Article 10 ECHR) and to an effective remedy (Article 13 ECHR). A coalition of eight associations intervened in the case, bringing arguments in support of the applicant¹.

The Court unanimously found a violation of Article 10 and, in the light of such finding, considered not necessary to examine the complaint under Article 13 of the Convention.

B. Discussion

1. The scope of the right to impart information under Article 10 ECHR

The Hungarian Government preliminarily objected that the journalist's complaint had to be considered inadmissible *ratione materiae* and *ratione personae*.

From the first point of view, the applicant's claim to a right of access to information would not fall within the scope of Article 10 ECHR. For the Government, indeed, such provision would only cover a right *to receive* information willingly imparted by others, and not a right *to obtain* information. It would entail, in other words, a right to information understood only in passive – and not active – terms, with the consequence that the State would only have a negative obligation not to unjustifiably impede access to publicly available information and not to punish anyone for receiving information from public authorities.

From the second point of view, the Government contested the applicant's victim status, arguing that the refusal to have access to the Debrecen Reception Centre had not hindered his freedom of expression entirely and in absolute terms. A proof of that lies in the fact that he had published an article on the situation of the asylum seekers hosted in another reception centre in Hungary (in the city of Körmend), the Government concluded.

The Court disregarded these argumentations. Relying on its previous case law, it reiterated that the act of gathering information is « an essential preparatory step in journalism », which is thus an inherent and protected part of press freedom covered by Article 10 of the Convention (*Dammann v. Switzerland*, 2006, §52). Moreover, the Court stressed the importance of the direct journalistic research, understood as the capacity to actively seek and obtain information first hand, so as to verify the accuracy and reliability of the information prior to publication (*Schweizerische Radio- und*

¹ Media Legal Defence Initiative, Index on Censorship, The Reporters Committee for Freedom of the Press, the European Publishers Council, PEN International, the Hungarian Helsinki Committee, the Dutch Association of Journalists, the European Centre for Press and Media Freedom.

Fernsehgesellschaft SRG v. Switzerland, 2012, §41, cited *mutatis mutandis*, concerning the refusal to grant a radio and TV company permission to film and interview a detainee inside a prison).

2. The importance of the direct contact with the source of information

Once dismissed the objection about the inadmissibility of the applicant's complaint, the Court focused on the refused access to the Reception Centre in the specific case.

The Hungarian Government argued that a violation of Article 10 ECHR is correctly identifiable only in cases of denied access to a particular, specific piece of information, which would effectively and exclusively be needed to express an opinion. In other terms, the right to impart information would be infringed only in case of absence of alternative means of information.

For the Government, that is not exactly the case of *Szurovecz*: the applicant did not necessarily need access to the specific Reception Centre of Debrecen to express his opinion on the issue of asylum seekers' living conditions, since he had access to other sources of information, such as those provided by the NGOs working in that field. Furthermore, he could have interviewed asylum seekers elsewhere, outside that specific centre. The photographs, similarly, could have been taken by others and then obtained by the journalist.

The ECtHR recognised the existence of alternative sources of information in the specific case. However, these would have given the applicant only an indirect knowledge of the living conditions in the Reception Centre, based on second-hand information gathered for other purposes. The Court, indeed, highlighted the clear diversity of roles and objectives: while NGOs and civil society organisations mainly act to provide humanitarian and/or legal aid, journalists and the press pursue the aim of discovering facts and reporting newsworthy information, so as to form opinions and ideas.

To each their own: it is for the investigative journalism to dig for information, gather news, observe directly and report on the basis of professional standards and an "investigative mindset". For the Court, thus, « the existence of other alternatives to direct newsgathering within the Reception Centre did not extinguish the applicant's interest in having face-to-face discussions on and gaining first-hand impressions of living conditions there » (§74).

3. The « great public significance » of the issue of asylum seekers

Although admitting the existence of an interference with the applicant's right (the refusal to grant access to the Reception Centre), the Hungarian Government contended that it was fully compatible with the Convention, having a legal basis, a legitimate aim and being proportionate. As for the latter aspect, in particular, the Government pointed out the need to strike a fair balance between competing interests, and to prioritize the protection of the privacy and safety of the asylum seekers hosted in the centre over the applicant's right to receive information and the public interest to be informed.

The ECtHR, having acknowledged the existence of an interference, and following its “classical” three-step test to ascertain its compatibility with the Convention (lawfulness – legitimate aim – proportionality), accepted that the refusal to grant access to the Debrecen Reception Centre was adopted in accordance with the law and for the purpose of a legitimate aim. It did not find, however, that such measure was proportionate and “necessary in a democratic society”, as prescribed by Article 10 ECHR.

First and in general, the Judges noted that the events occurred in 2015, that is to say, right in the middle of the “refugee crisis”, when a considerable number of migrants entered Hungary. Second, with specific regard to the Debrecen Reception Centre, the structure had been matter of particular attention by the Commissioner for Fundamental Rights, who had clearly denounced the living conditions therein.

In the light of such circumstances, the Court observed that issues such as the reception conditions in a State-run centre for migrants, whether the State was respecting international obligations towards asylum seekers accommodated there and whether they were in the position of full enjoyment of their fundamental rights, had to be considered as matters « undisputedly newsworthy and of great public significance » (§61).

These observations are coupled with those related to the crucial role of the media whose task is that of public “watchdog” in today’s democratic societies. For the Court, indeed, the public interest is particularly relevant when vulnerable people are at stake and are handled by domestic authorities. In such circumstances, and given the role of journalists, « their presence is a guarantee that the authorities can be held to account for their conduct » (§61).

This is why it is essential to enable journalists to conduct research, investigate and directly gather information, with the consequence that denying physical access to locations where events of public interest take place represents an obstacle that needs to be properly and convincingly justified. Accordingly, although the Court agreed that the reasons adduced for refusing access the Centre – protecting safety and private lives of the asylum seekers hosted therein – were undoubtedly relevant, it did not consider them as sufficient to refuse the applicant’s request of access.

In particular, national authorities failed to indicate how and in which terms, in practice, the safety of the asylum seekers would have been jeopardised by the journalistic research conducted by the applicant. Even more, considering that he had explained that he would only take photos and conduct interviews of individuals who had previously given their consent, also, if needed, in writing.

Ultimately, for the Court, the decision to refuse access to the Centre was reached without a proper and sensible consideration of both the interest of the journalist *to inform* and that of the public *to receive information* on a matter of great public interest.

4. A potential, relevant precedent

The judgment in *Szurovecz* comes in a time of a severe worsening environment for the media across Europe. As it has been highlighted by the Council of Europe in the 2019 report with the

evocative title “*Democracy at risk: threats and attacks against media freedom in Europe*”, press freedom is increasingly facing obstruction, hostility, censorship and sometimes even violence. The report focuses its attention also and especially on Hungary, depicting a situation of quasi-monopoly on information and opinion by the Government, reflected into a strongly centralised and pro-governmental structure and production of State and public news media.

The ECtHR itself has already found various violations of Article 10 ECHR with respect to Hungary’s obstructionism to access information sought by journalists or NGOs (e.g. *Társaság a Szabadságjogokért*, 2009, App. No. 37374/05; *Kenedi*, 2009, App. No. 31475/05; *Magyar Helsinki Bizottság*, [Grand Chamber], 2016, App. No. 18030/11).

Concerns about the journalistic freedom of expression in Hungary have been expressed also within the European Union. In its 2018 [Resolution on the situation in Hungary](#), the European Parliament, for the first time in the history of the EU, voted in favour of launching the procedure under Article 7 TEU against Hungary for the existence of a clear risk of a serious breach of the founding values of the Union. Among the reasons that induced such unprecedented action there are the concerns relating to media and journalism and their freedom of expression.

Ultimately, in a period of hard times for journalists and press freedom, the Court’s judgment is timely and needed, as it clearly affirms that journalistic physical presence at State-controlled locations is crucial for an objective, reliable and genuine information, since the media, acting as a ‘watchdog’, can keep an eye on national authorities’ conduct.

Since obstructive attitudes towards investigative journalism occur every day throughout Europe, one hopes that this judgment would represent a relevant precedent that will allow a careful and strict scrutiny of any restrictions on the media’s access to locations where matters of public interest take place, including, in particular, migration reception centres, hotspots and other aliens’ detention facilities.

C. Suggested reading

To read the case : ECtHR, Judgment of 8 October 2019, *Szurovecz v. Hungary*, App. no. 15428/16

Case Law :

- ECtHR, Judgment of 21 June 2012, *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG v. Switzerland*, App. no. 34124/06
- ECtHR (Grand Chamber), Judgment of 8 November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, App. No. 18030/11
- ECtHR, Judgment of 14 April 2019, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, App. no. 37374/05
- ECtHR, Judgment of 25 April 2006, *Dammann v. Switzerland*, App. No. 77551/01

Doctrine :

- D. Voorhoof and R. O’ Fathaigh, *Denying journalist access to asylum-seeker ‘reception centre’ in Hungary violated Article 10 ECHR*, Strasbourg Observer, 4 November 2019

Other materials :

- Commissioner for Fundamental Rights as OPCAT national preventive mechanism, [Report in case AJB-366/2015, Visit Site: Debrecen Guarded Refugee Reception Centre](#), April 2015
- Council of Europe, [Democracy at risk: threats and attacks against media freedom in Europe](#), Annual Report by the Partner organisations to the Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalism, Council of Europe, February 2019
- European Parliament, [Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7\(1\) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded](#), (2017/2131(INL))

To cite this contribution : F.L. GATTA, "Can I see it ? No you can't ! Refusal to grant journalist access to Hungarian Reception Centre for asylum seekers contrary to the right to freedom of expression", *Cahiers de l'EDEM*, November 2019

2. CEDH, 14 NOVEMBRE 2019, *N.A. c. FINLANDE* (APPLICATION N°. 25244/18)

Le retour «volontaire » forcé ne dispense pas du respect dû à la Convention

Sylvie Saroléa

A. Arrêt

La Cour européenne des droits de l'Homme conclut à la violation par la Finlande des articles 2 et 3 de la Convention. Cette condamnation est consécutive à l'expulsion d'un ressortissant irakien musulman sunnite vers son pays d'origine. À son retour au pays, il a été la cible de tirs mortels.

Le requérant vit en Finlande. Il dénonce la mort de son père décédé en Irak en décembre 2017. Ce dernier originaire de Bagdad. Il a été major dans l'armée de Saddam Hussein jusqu'en 2002. Ensuite, il a travaillé pour des sociétés de logistique américaines. À partir de 1997, il a été employé par le ministère de l'intérieur irakien où il a travaillé comme enquêteur à l'inspection générale. Il a exposé qu'il était le seul fonctionnaire sunnite travaillant dans ce service. En mars 2014, il est promu et mène des enquêtes internes pour traiter des violations des droits humains ainsi que des affaires de corruption. Ses investigations concernent des membres des services secrets ainsi que des officiers appartenant à des milices. Son travail devient de plus en plus dangereux au fur et à mesure que les milices chiites gagnent du terrain en Irak. À la fin de l'année 2015, il y a un désaccord avec ses collègues suite auquel il a été insulté, agressé physiquement et menacé. Un de ses agresseurs sera promu. Il fait l'objet d'une tentative de meurtre en février 2015 lorsque l'on tire sur lui alors qu'il quittait le bureau avec son chauffeur. Aucune enquête n'est menée malgré la plainte qu'il dépose. Il finit par se rendre compte qu'il ne sera jamais protégé et quitte son poste en mars 2015. Il fera l'objet d'une autre tentative de meurtre lorsque son véhicule explose à peine quelques minutes après qu'il en soit sorti avec son épouse. La famille va alors fuir et se cacher. Il quitte l'Irak et arrive en Finlande. Il y introduit une demande de protection internationale.

Les autorités finlandaises ne contestent pas les faits relatés par le requérant. Aucune question de crédibilité ne se pose. Par contre, elles estiment que les désaccords entre le requérant et ses collègues sont d'ordre privé. Les instances d'asile contestent que les attentats soient liés à des circonstances qui lui sont singulières. Les autorités reconnaissent que les hommes sunnites éprouvent des difficultés à obtenir une protection de la part des autorités irakiennes. Toutefois, les instances finlandaises n'estiment pas que le requérant a évoqué à suffisance des problèmes liés à son origine sunnite et ont conclu qu'il n'y avait pas de danger personnel de persécution. Les organes d'appel arriveront à la même conclusion.

En novembre 2017, le père du requérant quitte la Finlande après avoir opté pour un retour volontaire au terme des recours internes. Quelques semaines après son retour en Irak, en décembre 2017, son fils resté en Finlande apprend que son père a été tué suite à des tirs en rue qui ont atteint son corps et sa tête.

Répondant aux arguments de la Finlande, la Cour de Strasbourg estime que le fils du requérant peut agir en son nom au titre de membre de la famille proche.

La Cour juge ensuite que le fait que le père du requérant ait quitté volontairement la Finlande n'exonère pas les autorités finlandaises de leurs responsabilités puisqu'il ne s'agit pas d'un véritable retour volontaire (§§ 57-61). Ce dernier est consécutif à des décisions exécutoires d'éloignement du territoire. La Cour souligne qu'il n'y a pas de raison de douter qu'il n'aurait pas quitté le territoire suivant les procédures de retour volontaire s'il n'avait pas fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé. En outre, les articles 2 et 3 font partie des dispositions les plus fondamentales de la Convention. Elles doivent être interprétées en manière telle qu'un ne peut se dispenser de sa responsabilité parce qu'un individu aurait concouru à un acte qui ensuite a conduit à une violation de la Convention. Le père du requérant avait le choix entre rester en Finlande sans aucune perspective d'obtenir un titre de séjour, en étant détenu pour faciliter le retour forcé et en faisant l'objet d'une interdiction d'entrée de deux ans, tout en attirant l'attention des autorités irakiennes ou un départ du territoire volontaire tout en sachant qu'il prenait le risque d'être soumis à des mauvais traitements. Le choix entre ces deux options n'est pas un choix libre. Il ne peut s'interpréter comme une renonciation par le père du requérant à ses droits.

Sur le fond, la Cour rappelle l'importance du principe du non-refoulement et le caractère absolu de l'article 3 qui protège un individu non seulement vis-à-vis des mauvais traitements émanant de l'Etat mais également lorsqu'ils proviennent d'auteurs non officiels. Quant au risque, la Cour souligne que si des facteurs individuels peuvent dans certains cas ne pas être suffisants, leur cumul concourt à juger qu'il y a un risque réel dans un contexte général de violences. A la lumière des circonstances au moment de l'éloignement, la Cour conclut que les nombreuses preuves rapportées, le fait que le récit avait été jugé crédible et l'incapacité des autorités irakiennes à Bagdad à offrir une protection suffisante aux musulmans sunnites, étaient suffisantes pour estimer qu'il ne pouvait y avoir d'éloignement. En outre, les autorités finlandaises n'ont pas pris en compte à suffisance le fait que le père du requérant avait déjà fait l'objet de deux actes de violences menaçant sa vie avant de quitter le territoire. Le fait pour les autorités finlandaises d'avoir disqualifié ces incidents en dispute privée ou en risque général témoigne d'une évaluation insuffisante du risque. L'arrêt est prononcé à l'unanimité.

B. Éclairage

De nombreux arrêts en matière d'asile et d'immigration en novembre 2019

Il a été difficile de choisir entre les nombreux arrêts intéressants prononcés par la Cour européenne des droits de l'Homme ces dernières semaines en matière d'immigration.

Pour n'en citer que quelques-uns, dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, la Cour en [grande chambre](#) a conclu à la violation des obligations procédurales découlant de la Convention au titre de l'article 3 du fait de l'expulsion de deux requérants vers la Serbie. L'arrêt rejette la requête quant à la violation de la Convention concernant les conditions de vie en zone de transit, mais la juge fondée sur l'éloignement forcé. Il s'agissait de deux demandeurs d'asile originaires du Bangladesh qui avaient passé 23 jours dans une zone de transit frontalière située en Hongrie avant d'être expulsés vers la Serbie une fois leurs demandes d'asile rejetées. Les enseignements de l'arrêt sont intéressants quant au recours à la notion de pays tiers sûr. Même si la Hongrie n'avait pas à procéder à une analyse au fond des demandes d'asile, les autorités connaissaient les rapports de la situation en Serbie mais ne l'ont pas prise en compte à suffisance (refus d'accès à la procédure

d'asile en Serbie ; risque d'expulsion sommaire) et n'ont pas cherché à obtenir d'assurances de la part de la Serbie.

Le même jour, dans l'affaire *Z.A. et autres contre la Russie* la grande Chambre a conclu à la violation de la Convention en raison de la rétention des requérants en zone de transit, des conditions de vie dans cette zone ainsi que des traitements qu'ils ont subis. L'affaire concernait le confinement prolongé dans la zone de transit de l'aéroport de Moscou-Sheremetyevo de quatre hommes attendant le traitement par les autorités de leurs demandes d'asile respectives et qui, après avoir vécu dans la zone de transit, finirent par quitter la Russie.

Notons aussi que la chambre traitant *M.A. contre Danemark* affaire [communiquée](#), l'a [renvoyée devant la grande chambre](#). Le requérant est un ressortissant syrien entré au Danemark en janvier 2015, qui s'est vu accorder un permis de séjour prolongé par période d'un an. Il dénonce le refus du Danemark de délivrer à son épouse un permis de séjour au titre du regroupement familial.

Malgré ces arrêts qui posent de belles questions, le choix s'est porté sur l'affaire *N.A. contre Finlande*. Il permet de revenir sur la notion de retour volontaire et sur ses conséquences, ainsi que sur le monitoring suite aux expulsions.

Le retour « volontaire »

Le retour volontaire est une des étapes de la gradation prévue par la [directive retour en matière d'éloignement](#). La directive retour prévoit quatre étapes, lorsque le séjour cesse d'être régulier : premièrement, l'adoption d'une décision de retour, deuxièmement, un délai permettant le départ volontaire, troisièmement, l'enclenchement d'une procédure d'éloignement et, quatrièmement, le cas échéant, une mesure privative de liberté. Le père du requérant avait opté pour un [retour volontaire avec assistance de l'O.I.M.](#) (Organisation mondiale des migrations). Cette option a été invoquée par l'Etat finlandais pour soutenir qu'il avait par-là perdu la possibilité d'invoquer un statut de victime devant la Cour.

L'arrêt commenté s'inscrit dans la lignée de deux jurisprudences qu'il cite: la décision rendue dans l'affaire *Abdul Wahab Khan contre le Royaume-Uni* et l'arrêt *MS contre la Belgique*. Dans la première affaire, la décision souligne que pour déterminer si une personne tombe sous la juridiction de la Convention, il n'y a pas de raison de distinguer entre celle qui se trouvait dans la juridiction d'un Etat contractant qu'elle a volontairement quitté et celle qui n'a jamais été sous la juridiction de cet Etat (§ 26). Dans la seconde, la Cour avait écarté l'argumentation de la Belgique quant à « l'importance à accorder au consentement du requérant » dès lors qu'ils ne tenaient « pas compte du fait que celui-ci était privé de sa liberté et que les autorités belges exerçaient, de ce fait, une coercition tendant à le dissuader ou à tout le moins à le décourager de rester en Belgique » (§ 124). Pour que la renonciation à des garanties procédurales soit admise, il faut qu'elle ait été « entourée de garanties suffisantes afin d'assurer qu'elle soit exprimée librement » pour être valable. En l'espèce, toutefois, le requérant était placé devant les choix suivants: il pouvait décider de rester en Belgique sans aucun espoir d'y obtenir un jour le droit d'y séjourner légalement et sans perspective concrète d'y vivre en liberté ; une autre option était de retourner en Irak auprès des siens tout en courant le risque d'y être arrêté et de subir des mauvais traitements en prison ; une dernière option était d'aller dans un pays tiers, ce qui ne s'est pas avéré réalisable. La Cour est d'avis que, dans ces circonstances, les conditions d'un consentement libre n'étaient pas remplies,

ce qui excluait l'idée d'une renonciation libre de toute contrainte et la rendait non valable ». La Cour en avait déduit qu'il ne pouvait être jugé que le requérant avait « valablement renoncé à se prévaloir de la protection offerte par l'article 3 de la Convention », de sorte que « son retour en Irak doit s'analyser en un retour forcé par les autorités belges » (§ 125). Le présent arrêt suit ces enseignements.

Le suivi des procédures de retour

Cet arrêt met également en exergue la question du monitoring exercé par les Etats en cas d'éloignement du territoire de demandeurs d'asile déboutés ou, plus largement, d'étrangers invoquant un risque de violation de leurs droits dans le pays de destination.

Le suivi des personnes renvoyées fait l'objet de débats en Belgique suite à l'éloignement de Soudanais en 2018 (voy. notamment l'arrêt de la [Cour de Cassation du 31 janvier 2018](#)). Une commission a été mise en place pour réfléchir à la politique de retour. Celle-ci s'est surtout concentrée sur l'éloignement forcé et non sur le suivi des éloignements. Elle a présenté un [rapport interimaire au Ministre le 22 février 2019](#). Plusieurs ONG ainsi que Myria ont dénoncé l'absence d'indépendance de cette commission. La plupart des projets menés portent sur la procédure d'éloignement forcé mais pas sur le parcours consécutif au retour (voy. la [synthèse de l'Agence européenne des droits fondamentaux](#)).

Quant au monitoring post retour, le rapport reste très lacunaire se bornant à indiquer « L'OE demande au SPF Affaires étrangères d'assurer un monitoring du retour ou organise son propre monitoring lorsque des éléments concrets indiquent un risque à l'arrivée. La situation est examinée au cas par cas. Une autre possibilité d'effectuer un monitoring consiste à proposer un bref trajet de réintégration dans certains pays où le risque sécuritaire est plus élevé à l'arrivée (comme l'Afghanistan et le Pakistan) ». Le CGRA tente aussi de réunir des informations sur la situation des personnes renvoyées, notamment lorsqu'elles arrivent au pays. Il s'agit toutefois de renseignements généraux et non de suivi de cas individuels (voy. par exemple sur la [Guinée-Conakry](#)). A ce jour, aucune procédure n'est mise en place pour accompagner le retour ni de manière systématique ni au moins à la demande. Cela n'exclut pas que des mesures soient prises dans certains cas mais elles dépendront des relais sur place, dans les représentations consulaires et diplomatiques ou par des O.I.G. ou des O.N.G. En l'absence de celles-ci ou de contacts effectifs, il se peut que rien n'existe. Paradoxalement, plus la situation dans le pays d'origine est précaire, plus il y a risque qu'aucun suivi ne soit disponible.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : [Cour eur. D.H., N.A. c. Finlande, arrêt du 14 novembre 2019, req. n° 25244/18](#)

Jurisprudence : [Cour eur. D.H., M.S. c. Belgique, arrêt du, req. n° 50012/08](#) ; [Cour eur. D.H., Abdul Wahab Khan c. Royaume-Uni, décision du, req. n° 11987/11](#) .

Pour citer cette note : S. SAROLEA, « Le retour «volontaire » forcé ne dispense pas du respect dû à la Convention », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2019.

3. C.J.U.E. (G.C.), ARRET DU 12 NOVEMBRE 2019, HAQBIN / FEDASIL, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956

L'arrêt HAQBIN : l'obligation pour les autorités en charges de l'accueil de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs d'asile, en toutes circonstances.

Emmanuelle Néraudau

A. Arrêt

Le requérant, M. Haqbin, est un ressortissant afghan arrivé en tant que mineur non accompagné en Belgique. Il a introduit une demande de protection internationale et s'est vu désigner un tuteur puis un centre d'accueil pour demandeur. Dans ce centre, il a été impliqué dans une rixe qui a entraîné l'intervention de la police. Par décision du directeur du centre, confirmée par le directeur général de FEDASIL, il a été exclu du bénéfice des conditions matérielles d'accueil pendant quinze jours et, par conséquent, de son centre d'hébergement, conformément à la loi accueil applicable en Belgique. Le requérant a indiqué avoir passé les nuits dans un parc à Bruxelles et chez des connaissances.

Le tuteur du requérant a introduit un recours visant la suspension de la mesure d'exclusion, rejeté par le tribunal du travail. Il a interjeté appel et la juridiction de renvoi a estimé que l'article 20 de la directive 2013/33 dite « accueil », fixant les limitations ou retrait des conditions matérielles d'accueil, soulevait un problème d'interprétation. Elle a posé des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

En substance, la juridiction belge de renvoi demandait si un Etat peut prévoir comme sanction à un manquement grave au règlement intérieur du centre d'hébergement ou en cas de comportement particulièrement violent du demandeur d'asile, le retrait ou la limitation du bénéfice des conditions matérielles. Dans l'affirmative, sous quelles conditions une telle sanction peut être infligée, notamment au regard de la garantie d'un niveau de vie digne, prévue par l'article 20 § 5 de la directive, du droit au respect de la dignité humaine prévu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), et plus particulièrement lorsque le demandeur d'asile est un mineur non accompagné.

La Grande Chambre de la Cour a répondu, *in fine*, qu'**un Etat membre ne peut prévoir en de tels cas une sanction visant à retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, même temporairement.** En effet, une telle sanction le priverait de la possibilité de faire face à « *ses besoins les plus élémentaires* », tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver. Un tel retrait est inconciliable avec l'obligation de garantir au demandeur d'asile un « accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne » au sens de la Directive « accueil » (article 20 § 5). La Cour a précisé qu'une telle sanction doit, en tout état de cause, toujours tenir compte du respect du principe de proportionnalité et de dignité humaine, avec une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant pour les mineurs non accompagnés.

B. Éclairage

Par cet arrêt *Haqbin*, rendu le **12 novembre 2019**, la Grande Chambre de la CJUE clarifie les conditions dans lesquelles les autorités nationales peuvent, dans le cadre de la directive « accueil », sanctionner un demandeur d'asile ayant un comportement contraire au règlement intérieur du centre d'hébergement ou particulièrement violent. La juridiction de renvoi demande si la sanction peut avoir pour objet une limitation des conditions matérielles d'accueil et selon quelles modalités. La Cour répond par l'affirmative mais sous réserve que l'Etat garantisse, en toutes circonstances, « un niveau de vie digne » au demandeur d'asile, qui plus est « vulnérable ». (I)

La Cour rappelle l'obligation posée par la directive de garantir un « accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne, en toutes circonstances » au demandeur d'asile. La sanction qui a privé - ne fut-ce que temporairement- le requérant mineur isolé de l'ensemble des conditions matérielles, comme en l'espèce, n'est donc pas compatible avec cette exigence. La Cour réaffirme la prévalence de la dignité humaine, « noyau dur » des droits fondamentaux, et souligne la responsabilité des autorités en charge de l'accueil pour la préserver. (II)

1. Une clarification du régime des « sanctions applicables » en cas de manquement grave aux règles du centre d'accueil ou de comportement particulièrement violent.

La première question à laquelle devait répondre la Cour justice était de savoir si les sanctions prévues par l'article 20 § 4 de la directive « accueil » peuvent prendre la forme d'une « limitation ou retrait » des conditions matérielles d'accueil.

La Cour débute son raisonnement sur la notion même de « conditions matérielles d'accueil », à savoir l'ensemble des mesures prises par les Etats membres pour couvrir le logement, la nourriture et l'habillement des demandeurs d'asile. Les Etats sont tenus de faire en sorte que les demandeurs de protection internationale aient accès à ces conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile. La Cour souligne que cette obligation n'est pas absolue, dès lors que le législateur de l'Union a prévu des cas permettant aux Etats membres de « limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer » le bénéfice des conditions matérielles (article 20 § 1 à 3 de la directive « accueil »). Ces derniers cas visent essentiellement « des hypothèses caractérisées par un risque d'abus, de la part des demandeurs, du système d'accueil institué par la directive » (pt 44).

La Cour aborde ensuite les « sanctions applicables » prévues à l'article 20 § 4 de la directive « accueil » pour manquement grave au règlement du centre ou comportement très violent. Elle constate l'absence de définition dans la directive et la marge d'appréciation ainsi laissée aux Etats dans la détermination des sanctions. Toutefois, en vue de répondre à la juridiction de renvoi, elle interprète cette disposition à l'aune du contexte, de l'économie générale et de la finalité de la directive « accueil ». Elle relève, d'une part, qu'une mesure limitant ou retirant à un demandeur le bénéfice des conditions matérielles d'accueil constitue « eu égard à sa finalité et à ses conséquences défavorables » une « sanction » au sens commun du terme ; d'autre part, la disposition relative aux sanctions applicables figure sous le chapitre consacré à la limitation et au retrait des conditions matérielles d'accueil. Partant, elle en déduit que les « sanctions » prévues par

l'article 20 § 4 de la dite directive peuvent, en principe, porter sur les conditions matérielles d'accueil.

En revanche, la Cour fait immédiatement un renvoi à la réserve de l'article 20 § 5 de la directive « accueil », à savoir que toute sanction « *doit être objective, impartiale, motivée et proportionnée à la situation particulière du demandeur et doit, en toutes circonstances, préserver son accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne* ». S'agissant de l'exigence relative à la préservation de la dignité du niveau de vie, la Cour renvoie au considérant 35 de la directive qui prévoit l'objectif de garantir le plein respect de la dignité humaine et de favoriser l'application de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux (CDFUE).

La Cour conclut qu'une sanction qui, comme en l'espèce, prive le demandeur d'asile du bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles, même temporairement, est inconciliable avec l'obligation découlant de l'article 20 § 5 de lui garantir un « *accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne* ». Il se trouverait en effet privé « *de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires* » (pt 47).

Toute sanction est aussi soumise à l'exigence de proportionnalité qui suppose de tenir compte des particularités de l'espèce et, cas échéant, des besoins spécifiques des personnes vulnérables. A cet égard, les Etats peuvent prendre des sanctions qui ne sont pas en lien avec les conditions matérielles d'accueil, comme le transfert dans un autre centre d'accueil, mais toujours sous réserve du respect des exigences posées à l'article 20 § 5 de la directive (pt 52).

➔ Par conséquent, la Cour retient qu'une « sanction » pour manquement grave aux règles du centre ou comportement très violent peut porter sur les conditions matérielles d'accueil, sous réserve qu'elle ne consiste pas au retrait, même temporaire, du bénéfice des conditions matérielles d'accueil privant le demandeur de la possibilité de faire face à « *ses besoins les plus élémentaires* ».

2. Un rappel à l'obligation pour les autorités en charge de l'accueil de préserver un niveau de vie digne au demandeur d'asile

A l'occasion de cette clarification, la Cour rappelle les exigences posées aux autorités nationales en charge de l'accueil, en vertu de l'article 20 § 5 de la directive, lorsqu'elles entendent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles. D'abord, toute sanction doit être motivée et proportionnée, prise objectivement et impartialement, sur la base de la situation personnelle du demandeur d'asile, avec une attention particulière en cas de « vulnérabilité ». Ensuite, les Etats membres doivent garantir « *en permanence et sans interruption un niveau de vie digne* » au demandeur d'asile. Sur la préservation de la dignité du niveau de vie, la Cour renvoie au considérant 35 de la directive, lu à la lumière l'article 1^{er} de la CDFUE. Selon la Cour, une sanction qui priverait le demandeur d'asile, même temporairement, de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil n'est pas conciliable avec la directive.

La Cour aurait pu orienter son raisonnement davantage autour de la vulnérabilité du demandeur d'asile, en l'espèce un mineur isolé, comme semblaient l'y inviter les conclusions de l'Avocat général¹. Si elle insiste sur la nécessité de prendre en compte « de manière accrue » la situation particulière du demandeur d'asile mineur à l'aune du principe de proportionnalité, elle renvoie

¹ Conclusions de l'Avocat général M. Manuel Campos Sanchez-Bordona, présentées le 6 juin 2019, Affaire C-233/18.

surtout à la réserve plus générale posée par l'article 20 § 5 de la directive. Elle recentre son raisonnement autour de **cette obligation de préserver un niveau de vie digne au demandeur d'asile, en toutes circonstances**, telle que prévue par la directive.

Dans un arrêt *SACIRI*, la Cour avait déjà *affirmé la prévalence du principe de la dignité humaine*. Selon la Cour, le respect des droits fondamentaux en jeu dans le cadre de la directive « accueil » s'oppose « à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par la directive », même en raison d'une saturation du dispositif (CJUE, 27 février 2014, *SACIRI*, affaire C-79/13, pt 35). La Cour avait rappelé aux Etats l'obligation de couvrir les « besoins fondamentaux » des demandeurs d'asile et la vulnérabilité particulière de certaines catégories par des mesures compensatoires (pt 51). En outre, dans un précédent arrêt *JAWO*, auquel elle se réfère en l'espèce, la Cour avait précisé que « *le respect de la dignité humaine, au sens de cet article {1^{er} de la CDFUE}, exige que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité* » (CJUE, 19 mars 2019, *JAWO*, C-163/17, pt 92 – nous soulignons).

Dans l'affaire *Haqbin*, la Cour précise que les autorités en charge de l'accueil doivent assurer, « *de manière encadrée et sous leur responsabilité* », un niveau de vie digne au demandeur d'asile sans interruption (pt 50). Elle ajoute que pour remplir cette obligation, les autorités compétentes ne sauraient se limiter à remettre au demandeur d'asile, mineur isolé, exclu des conditions matérielles d'accueil à la suite d'une sanction, une liste des structures d'accueil privées pour sans-abri susceptibles de l'accueillir. Partant, il se dégagerait un seuil dans la limitation des conditions matérielles d'accueil, en dessous duquel le demandeur se trouverait « *dans une situation de dénuement total* » car privé de « *ses besoins essentiels* ».

Pour conclure, les dispositions nationales prévoyant des « sanctions » avec effet de priver le demandeur d'asile de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil ne devraient plus être appliquées. La solution dégagée par la Grande Chambre dans cet arrêt *Haqbin* pourrait concerner les autres cas de « limitation ou retrait » des conditions matérielles d'accueil, dès lors que le demandeur d'asile n'est plus en capacité de faire face à « *ses besoins élémentaires* ». La réserve de l'article 20 § 5 de la directive trouve à s'appliquer pour les « sanctions » de l'espèce, mais également pour les autres cas de « limitation ou retrait » des conditions matérielles d'accueil prévues aux §§ 1 à 3 de l'article 20 de la directive. Le principe de dignité humaine constitue dans la jurisprudence de la CJUE un élément du « noyau dur » des droits fondamentaux du demandeur d'asile².

² L'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée » (nous soulignons).

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt et les conclusions de l'Avocat général : C.J.U.E. (G.C.), arrêt du 12 novembre 2019, *HAQBIN / FEDASIL*, C-233/18 :

[Arrêt](#)

[Conclusions](#)

Jurisprudence :

[CJUE, 27 février 2014, *SACIRI*, affaire C-79/13, pt 35.](#)

[CJUE, 19 mars 2019, *JAWO*, C-163/17, pt 92.](#)

Doctrine :

LYS, M., « Le risque qu'un demandeur d'asile soit exposé à une situation de dénuement matériel extrême empêche son transfert vers l'Etat membre normalement compétent pour le traitement de sa demande d'asile ou vers celui qui lui a déjà accordé une protection internationale », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2019.

POULY, C., « Pas de retrait des conditions matérielles d'accueil en raison du comportement du demandeur d'asile », *Dictionnaire permanent du droit des étrangers*, Editions législatives, novembre 2019.

Pour citer cette note : E. NÉRAUDAU, « L'arrêt *Haqbin* : l'obligation pour les autorités en charge de l'accueil de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs d'asile, en toutes circonstances », *Cahiers EDEM*, novembre 2019.