



Expulsion collective indiscriminée de migrants afghans par les autorités italiennes, privés ensuite d'accès à la procédure d'asile en Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu ce jour son **arrêt de chambre¹** dans l'affaire **Sharifi et autres c. Italie et Grèce** (requête n° 16643/09).

L'affaire concerne trente-deux ressortissants afghans, deux ressortissants soudanais et un ressortissant érythréen alléguant en particulier être arrivés clandestinement en Italie en provenance de Grèce et avoir été refoulés vers ce dernier pays sur-le-champ, avec la crainte de subir un refoulement ultérieur vers leurs pays d'origine respectifs, dans lesquels ils risqueraient la mort, la torture ou des traitements inhumains et dégradants.

Dans son arrêt, la Cour dit, à la majorité, qu'il y a eu, **dans le chef des quatre requérants Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari), qui ont maintenu des contacts réguliers avec leur représentante** durant la procédure devant la Cour :

Violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme **par la Grèce** en raison de l'absence d'accès à la procédure d'asile pour lesdits requérants et du risque d'expulsion vers l'Afghanistan où ils étaient susceptibles de subir de mauvais traitements.

Violation de l'article 4 du Protocole n°4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers) par l'Italie.

Violation de l'article 3 par l'Italie, les autorités italiennes ayant exposé lesdits requérants, en les renvoyant en Grèce, aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile dans ce pays.

Violation par l'Italie de l'article 13 combiné avec les articles 3 de la Convention et 4 du Protocole n° 4 du fait de l'absence d'accès à la procédure d'asile ou à une quelconque autre voie de recours dans le port d'Ancône.

La Cour dit notamment partager l'inquiétude de plusieurs observateurs quant aux refoulements automatiques, opérés par les autorités frontalières italiennes dans les ports de la mer Adriatique, de personnes qui sont le plus souvent confiées immédiatement aux capitaines des ferry-boats en vue d'être reconduites en Grèce, étant ainsi privées de tout droit procédural et matériel.

Elle rappelle par ailleurs que l'application du système Dublin - qui vise à déterminer l'État membre de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers - doit se faire d'une manière compatible avec la Convention : aucune forme d'éloignement collectif et indiscriminé ne saurait être justifiée par référence à ce système et il appartient à l'État qui procède au refoulement de s'assurer de la façon dont le pays de destination applique la législation en matière d'asile des garanties suffisantes qu'il offre permettant d'éviter que la personne concernée ne soit expulsée vers son pays d'origine sans une évaluation des risques qu'elle court.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Principaux faits

Les requérants sont trente-deux ressortissants afghans, deux ressortissants soudanais et un ressortissant érythréen, disant être arrivés clandestinement en Italie en provenance de Grèce. Ils affirment en effet avoir, à différentes dates en 2007 et 2008, gagné le territoire grec en provenance de pays en proie à des conflits armés affectant les civils (en l'occurrence l'Afghanistan, le Soudan et l'Érythrée). Après s'être embarqués clandestinement à Patras (Grèce) sur des navires à destination de l'Italie, ils seraient arrivés entre janvier 2008 et février 2009² dans les ports de Bari, Ancône et Venise, où la police des frontières les aurait interceptés et refoulés immédiatement vers la Grèce.

Le gouvernement italien affirme que, parmi les requérants, seul M. Reza Karimi aurait rejoint le territoire italien. Caché avec dix-sept autres clandestins dans un camion transportant des légumes, il aurait été découvert par la police dans le port d'Ancône le 14 janvier 2009 et refoulé vers la Grèce le jour même. Il serait arrivé à Patras (Grèce) le lendemain. Selon le gouvernement grec, seuls dix des requérants sont entrés sur le territoire grec. Des arrêtés d'expulsion furent pris à l'encontre de ces dix personnes avec placement ou non en rétention - puis remise en liberté pour la majorité d'entre eux - et fixation d'un délai de 30 jours pour quitter le territoire grec. D'après les informations fournies par le Ministère de l'Intérieur grec, seule une personne aurait déposé une demande d'asile (qui fut refusée) et une autre aurait vu l'exécution de son expulsion suspendue suite à l'indication par la Cour européenne des droits de l'homme de mesures provisoires (article 39 du règlement de la Cour), demandant au gouvernement grec de surseoir à l'expulsion de six des requérants. L'un de ces six requérants fut malgré tout refoulé vers la Turquie, et deux autres placés en rétention aux confins de l'Albanie en vue de leur refoulement. La Cour a rappelé à ces deux occasions au gouvernement grec les obligations découlant des mesures adoptées en vertu de l'article 39. L'avocate des requérants, M^e Ballerini informa la Cour, entre juillet et décembre 2009, de la situation de certains des requérants. Elle indiqua notamment que la police grecque avait fait évacuer le camp de Patras, en y détruisant les abris des demandeurs d'asile et en arrêtant certains requérants, dont elle affirmait toutefois ne pas être à même d'indiquer les noms à cause de la situation confuse qui régnait. Certains requérants vivaient dans la rue - à Athènes ou Patras -, d'autres se trouvaient à l'étranger (Suède, Suisse, Norvège...)

Le 15 juin 2010, M^e Ballerini envoya à la Cour un document attestant qu'en mai 2010 l'un des requérants, Najeeb Heideri, s'était enfui de Patras et avait réussi à gagner l'Italie où, à la préfecture de police de Parme, il avait déposé une demande de protection internationale. Par ailleurs, en octobre 2010, l'avocate fut en contact avec Mozamil Azimi et Reza Karimi qui se trouvaient dans un centre d'accueil en Norvège. Par la suite, elle informa la Cour que Reza Karimi avait été refoulé en Afghanistan et fournit à la Cour des informations sur sa situation. À plusieurs reprises dans le courant des années 2011 et 2012, M^e Ballerini fournit ainsi des informations sur la situation de plusieurs requérants, parmi lesquels Yasir Zaidi qui s'était trouvé en Allemagne puis en Suède et s'était enquit auprès d'elle de sa requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. L'avocate informa également la Cour, en avril 2013, que Najeeb Heideri avait obtenu le statut de réfugié en Italie. Ce dernier dit avoir essayé, à deux reprises, de se rendre clandestinement en Italie depuis la Grèce et avoir fait l'objet dans le port d'Ancône d'un refoulement informel, sans identification préalable. Le gouvernement italien souligne qu'il n'a jamais été inscrit dans la base de données « Eurodac³ » comme étant demandeur d'asile en Grèce.

² Exception faite de Rahim Rahimi, qui affirme être arrivé en Italie en octobre 2004, et de Moqaddas Raheimi et Hasan Najibi, pour lesquels aucune date n'est précisée.

³ Système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de plusieurs catégories d'immigrants clandestins visant à faciliter l'application du règlement Dublin II, qui permet de déterminer le pays de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Se plaignant d'avoir été refoulés sur-le-champ en Grèce par les autorités italiennes, les requérants invoquaient les articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), disant courir un risque de mort ou d'être soumis à la torture ou à de mauvais traitements en cas de refoulement vers leurs pays respectifs. Sous l'angle de l'article 13 (droit à un recours effectif), ils se plaignaient, en outre, de ne pas avoir eu accès à des instances nationales pour faire valoir ces griefs. Ils invoquaient en outre l'article 3 pour se plaindre d'avoir été maltraités par les polices italienne et grecque, ainsi que par les équipages des navires à bord desquels ils ont été reconduits en Grèce. À l'égard de la Grèce, ils se plaignaient également d'avoir été placés en rétention dans de mauvaises conditions. Sous l'angle de l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers), ils alléguaient, à l'égard de l'Italie, avoir été victimes d'expulsions collectives indiscriminées. Invoquant enfin l'article 34 (droit de requête individuelle), ils alléguaient avoir été privés du droit de porter leur cause devant la Cour, du fait de l'impossibilité de contacter un interprète et un avocat.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mars 2009.

Le 23 juin 2009, il a été décidé de traiter l'affaire en priorité (article 41 du règlement de la Cour) et d'inviter le gouvernement grec, en application de l'article 39 du règlement de la Cour, à surseoir à toute expulsion de six des requérants.

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Centre de conseil sur les droits de l'individu en Europe (le « Centre AIRE ») et Amnesty International, agissant conjointement, ont été autorisés à soumettre des observations écrites en tant que tierces parties (article 36 § 2 de la Convention).

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Işıl Karakaş (Turquie), *présidente*,
Guido Raimondi (Italie),
András Sajó (Hongrie),
Linos-Alexandre Sicilianos (Grèce),
Helen Keller (Suisse),
Paul Lemmens (Belgique),
Robert Spano (Islande),

ainsi que de Stanley Naismith, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Questions préliminaires

Recevabilité

Les gouvernements italien et grec invitent la Cour à déclarer la requête irrecevable, mettant en doute l'identité des requérants. La Cour dit qu'il n'y a pas lieu, au vu des pièces du dossier, de douter de l'authenticité des procurations signées par les requérants pour introduire leur requête devant la Cour, de leur identité ou de leurs allégations.

Épuisement des voies de recours internes

Le gouvernement grec fait valoir que les requérants ont omis de saisir les instances nationales en vue d'obtenir la reconnaissance et le redressement des violations alléguées de la Convention. Les requérants se plaignant précisément de ne pas avoir disposé en Grèce d'un recours répondant aux

exigences de l'article 13 de la Convention, la Cour estime qu'il y a lieu d'examiner cette question en même temps que le fond de l'affaire.

Poursuite de l'examen de la requête

La Cour rappelle que le représentant d'un requérant doit garder des contacts avec l'intéressé tout au long de la procédure. Dans la présente affaire, la Cour distingue à cet égard quatre groupes de requérants, dont seul le quatrième est constitué de personnes ayant maintenu, au moins indirectement, des contacts réguliers avec leur représentante. Pour ces derniers requérants (Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari)), elle estime qu'il y a lieu de poursuivre l'examen de la requête, et, pour les autres, de la rayer du rôle et en conséquence, de mettre fin à l'application de l'article 39 de son règlement (mesures provisoires) à leur égard.

Articles 2, 3 et 13 concernant la Grèce

La Cour décide d'examiner sous l'angle de l'article 13 (droit à un recours effectif), combiné avec l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) les griefs des requérants relatifs à leur refoulement éventuel vers l'Afghanistan et à l'absence d'accès en pratique à la procédure d'asile.

Accès à la procédure d'asile

La Cour estime que les requérants avaient des griefs « défendables » sur le terrain de l'article 3 concernant les risques liés à leur possible refoulement, qui auraient justifié un examen au fond devant une instance grecque. En effet, la politique du gouvernement grec à l'époque des faits consistait à ne pas renvoyer de force des demandeurs d'asile vers l'Afghanistan, précisément en raison de la situation à risque qui y régnait.

La Cour examine ensuite la possibilité concrète qu'avaient les requérants d'obtenir l'assistance nécessaire pour accéder à la procédure d'asile. Elle note premièrement que les défaillances de la procédure d'asile en Grèce, notamment la pénurie d'interprètes et le défaut d'aide juridique, relèvent des difficultés à gérer le flux de migrants et demandeurs d'asile que peut rencontrer un État situé aux frontières extérieures de l'Union – à plus forte raison la Grèce, particulièrement frappée par la crise économique⁴ – comme le confirme indirectement la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile en 2010, dont l'activité est ciblée surtout sur les États membres soumis à des pressions particulières. En l'espèce, la Cour relève notamment que la brochure d'information remise aux requérants « identifiés », qui contenait les informations essentielles pour contester la décision d'expulsion, leur aurait été donnée en arabe, alors qu'ils étaient de nationalité afghane et ne comprenaient pas nécessairement cette langue. La Cour rappelle dans un deuxième temps que les demandeurs d'asile se trouvent en Grèce dans une situation de précarité et de dénuement le plus total, notamment dans le camp de Patras qui était un simple camp de fortune, surpeuplé et dépourvu de tout service essentiel.

Sur la question des intentions des requérants – selon le Gouvernement, ils n'avaient pas l'intention de déposer de demande d'asile, mais de s'installer ailleurs qu'en Grèce –, la Cour note simplement qu'il existait pour eux un risque de refoulement direct ou indirect vers l'Afghanistan et qu'ils avaient donc un intérêt concret à pouvoir disposer d'une voie de recours au sens de l'article 13.

La Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 à l'égard de Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari).

⁴ Voir arrêts de Grande Chambre [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#) du 21.01.2011 (§ 223) et [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#) du 23.02.2012 (§ 122).

Allégations de mauvais traitement de la part des équipages des navires, des policiers et dans les centres de rétention

La Cour constate que les requérants n'ont pas étayé leur grief relatif aux mauvais traitements selon eux infligés par les équipages des navires et des policiers, n'ayant fourni aucun détail (lieux et nature de ces mauvais traitements, auteurs, séquelles etc...). Elle rejette donc ce grief comme étant manifestement mal fondé.

Par ailleurs, n'ayant aucune précision concernant les centres de rétention dans lesquels les requérants auraient été concrètement internés, ni sur la durée et les conditions de leur internement, la Cour est dans l'impossibilité de se prononcer sur ce point. Elle rejette donc leur grief relatif à leurs conditions de détention comme étant manifestement mal fondé.

Articles 2, 3, 13 et 34 et 4 du Protocole n° 4 concernant l'Italie*Expulsion collective*

Sur la question de la recevabilité de ce grief, le gouvernement italien invoque l'inapplicabilité en l'espèce de l'article 4 du Protocole n°4. La Cour estime que, puisque même les interceptions en haute mer tombent sous l'empire de l'article 4 du Protocole n°4⁵, il ne peut qu'en aller de même pour le refus d'admission sur le territoire national dont font l'objet les personnes arrivées clandestinement en Italie.

La Cour prend note des rapports concordants des tiers intervenants et d'autres sources internationales⁶ qui relatent des épisodes de refoulement indiscriminé vers la Grèce par les autorités frontalières italiennes dans les ports de la mer Adriatique, privant les personnes concernées de tout droit procédural et matériel. Ainsi, c'est seulement grâce au bon vouloir de la police des frontières que les personnes sans papiers interceptées seraient mises en contact avec un interprète et des agents à même de leur fournir les informations minimales concernant les procédures liées au droit d'asile. Le plus souvent, elles seraient confiées immédiatement aux capitaines des ferry-boats en vue d'être reconduites en Grèce.

Pour que leur cas soit examiné par le ministère de l'Intérieur, les intéressés doivent avoir exprimé au cours de l'identification le souhait de bénéficier de l'asile ou d'une autre forme de protection internationale. La participation d'un interprète et des agents du Conseil italien pour les réfugiés (CIR) lors de l'identification est donc cruciale. Or, même dans le cas de Reza Karimi - seul requérant dont le nom apparaît sur les registres des services de l'immigration italiens - il ne semble pas que le CIR ait été impliqué. Le dossier ne fait pas non plus apparaître de document attestant une quelconque forme d'examen individuel de sa situation dans le cadre des procédures prévues par l'accord bilatéral de 1999⁷.

En outre, la Cour relève que l'affirmation du gouvernement italien selon laquelle seul Reza Karimi aurait atteint le territoire italien est contredite par les observations du gouvernement grec, selon lesquelles trois autres requérants se seraient embarqués vers l'Italie et auraient été refoulés par les autorités italiennes avant de faire retour en Grèce. Le gouvernement italien explique également que, dans le système Dublin, seule la Grèce était compétente pour statuer sur les éventuelles demandes

⁵ Arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* § 166-180

⁶ Conseil italien pour les réfugiés, Progetto Melting Pot Europa, Integration Catholic Migration Commission, Pro Asyl – Greek Council for Refugees, Agence des Nations Unies pour les réfugiés, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, European Network for Technical Cooperation on the Application of Dublin II Regulation, Human Rights Watch, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Voir § 101-104 du présent arrêt.

⁷ Le 30 mars (ou le 30 avril, selon le gouvernement italien) 1999, l'Italie et la Grèce ont signé un accord bilatéral concernant la réadmission des personnes en situation irrégulière (« l'accord bilatéral de 1999 »). L'article 5 de cet accord prévoit que chacune des Parties contractantes réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre et sans aucune formalité, tout ressortissant d'un pays tiers qui est entré sur le territoire de la seconde après avoir, dans les douze mois précédant la demande, transité ou séjourné sur le territoire de la première.

d'asile des requérants. La Cour considère au contraire que, pour établir si la Grèce était effectivement compétente sur ce point, les autorités italiennes auraient dû procéder à une analyse individualisée de la situation de chacun des requérants plutôt que les expulser en bloc. Aucune forme d'éloignement collectif et indiscriminé ne saurait être justifiée par référence au système de Dublin, dont l'application doit, dans tous les cas, se faire d'une manière compatible avec la Convention.

La Cour conclut à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4, estimant que les mesures dont ont fait l'objet Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari) dans le port d'Ancône s'analysent en des expulsions collectives et indiscriminées.

Risque de rapatriement arbitraire en Afghanistan

La Cour rappelle qu'il appartient à l'État qui procède au refoulement de s'assurer, même dans le cadre du système de Dublin, que le pays de destination offre des garanties suffisantes permettant d'éviter que la personne concernée ne soit expulsée vers son pays d'origine sans une évaluation des risques qu'elle court. La Cour a ainsi constaté dans la présente affaire une violation par la Grèce de l'article 13, combiné avec l'article 3, en raison de l'absence d'accès à la procédure d'asile et du risque d'expulsion des requérants vers l'Afghanistan, où ils étaient susceptibles de subir des traitements inhumains et dégradants. Quant à la responsabilité de l'Italie découlant du refoulement des requérants vers la Grèce, la Cour ne voit pas de raisons valables de s'écarter des conclusions auxquelles elle est parvenue dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, et dit qu'il appartenait aux autorités, italiennes en l'espèce, d'examiner individuellement la situation des requérants et de s'enquérir, avant de les refouler, de la manière dont les autorités grecques appliquaient en pratique la législation en matière d'asile. Par conséquent, il y a eu violation de l'article 3 à cet égard concernant Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari). Compte tenu de cette conclusion et eu égard aux circonstances de l'affaire, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs des requérants sous l'angle de l'article 2.

Accès à la procédure d'asile ou à toute autre voie de recours dans le port d'Ancône

La Cour dit, considérant ses conclusions précédentes dans la présente affaire que les griefs des requérants relatifs aux voies de recours dans le port d'Ancône étaient « défendables ». Elle estime qu'il y a un lien évident entre les expulsions collectives dont les requérants ont fait l'objet dans le port d'Ancône et le fait qu'ils ont été concrètement empêchés de demander l'asile ou d'avoir accès à une quelconque autre procédure nationale satisfaisant aux exigences de l'article 13. Par conséquent, la Cour conclut à la violation de l'article 13, combiné avec l'article 3 de la Convention et l'article 4 du Protocole n° 4. Compte tenu de cette conclusion et eu égard aux circonstances de l'affaire, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs des requérants sous l'angle de l'article 13 combiné avec l'article 2.

Autres griefs

Sur le terrain de l'article 34 (droit de requête individuelle), les requérants dénoncent l'absence de contacts avec un avocat et un interprète à l'occasion de leur identification et de leur expulsion d'Italie, en ce qu'elle les aurait privés de la possibilité de porter leur cause devant la Cour. Compte tenu des conclusions auxquelles elle est parvenue sur le terrain de l'article 13, combiné avec l'article 3 de la Convention, et de l'article 4 du Protocole n° 4, ainsi que des motifs qui les sous-tendent, la Cour estime qu'en l'espèce il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs des requérants sur le terrain de l'article 34 de la Convention.

Les requérants disent avoir subi de la part de la police italienne et des équipages des navires les ayant ramenés vers la Grèce des traitements contraires à l'article 3. La Cour constate que ce grief n'est pas étayé, les requérants ne donnant aucune précision à ce égard. Elle le rejette donc comme étant manifestement mal fondé.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Grèce doit verser conjointement à Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi et Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari) 5 000 euros pour frais et dépens.

Opinion séparée

Le juge Lemmens a exprimé une opinion concordante dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'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 www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpres@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

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

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

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

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

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.