

Niet-begeleide minderjarige asielzoeker – Vijf maanden dakloos – Seksuele intimidatie – Geen toewijzing voogd – Belang van het kind – Schending artikel 3 EVRM

Het EHRM erkent de moeilijke situatie rond asielopvang in Griekenland. Het erkent tevens de complexiteit van de taak van de autoriteiten bij de zorg voor minderjarigen. Doch is het van oordeel dat verzoeker zich in een onmenselijke en vernederende situatie bevond die in strijd is met artikel 3 EVRM, aangezien hij aan zijn lot werd overgelaten.

Advocat: Mr. I.-M. Tzeferakou

(...)

INTRODUCTION

La requête concerne, sous l'angle de l'article 3 et de l'article 8 de la Convention, les conditions de vie en Grèce du requérant, mineur non accompagné et demandeur de protection internationale, qui est prétendument resté pendant près de six mois sans abri, sans accès aux biens de première nécessité et sans tuteur légal permanent désigné par les autorités.

(...)

Le requérant allègue être arrivé en Grèce en novembre 2018 en tant que mineur non accompagné.(...)

Il allègue en outre avoir été harcelé sexuellement par des adultes à deux reprises au cours de cette période, et l'avoir signalé au référent psychosocial de l'ONG "Arsis".

18. Le requérant précise avoir développé des troubles psychologiques en raison de ses conditions d'accueil en Grèce et de son traumatisme passé et avoir demandé, en vain, à bénéficier d'un soutien psychologique.

19. Il fait par ailleurs observer que malgré sa minorité, le Procureur des mineurs, en sa qualité de tuteur provisoire, n'a jamais désigné de tuteur permanent et qu'aucune mesure de tutelle n'a été prise dans son intérêt supérieur.

20. Il affirme avoir ressenti de la peur, de l'insécurité, du désespoir et de la solitude du fait, selon lui, de l'indifférence des autorités, et il considère que pendant cette période, il n'a pas eu accès à une vie digne.

21. Enfin, il argue que compte tenu de sa jeunesse, du fait qu'il était étranger en situation irrégulière dans un pays qu'il ne connaissait pas, non accompagné et donc livré à lui-même, il relevait de la "catégorie des membres les plus vulnérables de la société", et que par conséquent le traitement que les autorités lui ont infligé, en particulier le fait d'avoir vécu sans abri et sans tutelle pendant plus de cinq mois, l'exposait à de grands risques et était humiliant et dégradant.

(...)

60. La Cour estime que ces considérations sont également pertinentes dans les circonstances de la présente espèce (*N.H. et autres c. France*, précité, § 161-162 et 164, et *Tarakhel c. Suisse* [GC], no 29217/12, § 96-98, 4 novembre 2014).

61. Elle observe tout d'abord que le Gouvernement fait valoir que le requérant s'est présenté devant les autorités le 19 décembre 2018, date à laquelle il a déposé sa demande de protection internationale. Il ressort toutefois des copies de courriels produites par l'intéressé que les autorités grecques ont été déjà informées de sa situation personnelle et de son besoin de logement les 24, 26 et 29 novembre 2018 (paragraphe 6 ci-dessus). La Cour note également qu'après ces dates, le requérant a alerté à plusieurs reprises les autorités sur sa situation, en particulier concernant son hébergement (paragraphe 10 et 11 ci-dessus). Elle constate que le 19 décembre 2018, les autorités elles-mêmes ont adressé une demande de recherche de logement au Service National de Solidarité Sociale (paragraphe 8 ci-dessus). Cependant, ce n'est que le 16 mai 2019 que le requérant a été placé dans un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés à Athènes (paragraphe 12 ci-dessus), soit près de six mois après avoir signalé pour la première fois aux autorités qu'il avait besoin d'un logement.

62. La Cour est consciente de la complexité de la tâche qui incombait aux autorités internes, eu égard en particulier au nombre de mineurs non accompagnés qui entraient dans le pays à l'époque des faits. Toutefois, vu le caractère absolu de l'article 3, cela ne saurait exonérer un État de ses obligations au regard de cette disposition (*N.H. et autres c. France*, précité, § 157, *M.S.S.*, précité, § 223).

(...)

65. De surcroît, la Cour relève, concernant le camp de Malakasa, que le 11 février 2019, le requérant a informé les autorités qu'il ne s'y sentait pas en sécurité et qu'il y avait subi des tentatives de harcèlement sexuel (paragraphe 10 ci-dessus). Elle se réfère à cet égard à la note psychosociale adressée à l'EKKA le 30 avril 2019, dans laquelle il était attesté que le requérant avait été à deux reprises victime de harcèlement sexuel de la part d'adultes dans le camp en question (paragraphe 11 ci-dessus), et elle observe que le Gouvernement ne conteste ni les allégations de l'intéressé sur ce point, ni les passages de la note psychosociale correspondants. De l'avis de la Cour, ces éléments affaiblissent l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant avait accès à des conditions de vie saines dans les camps et laissent apparaître, au contraire, une situation de précarité, d'insécurité et de dénuement physique et psychologique qui était de nature à affecter sérieusement son état mental déjà fragile, et portait atteinte à l'essence même de la dignité humaine.

(...)

69. Eu égard aux constats auxquels elle est parvenue ci-dessus, la Cour considère que du 24 novembre 2018 au 16 mai 2019, le requérant a été abandonné à lui-même par les autorités grecques, dans un environnement totalement inadapté à sa condition de mineur, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins et, plus généralement, de mise en œuvre de sa prise en charge, ainsi que dans une précarité inacceptable au regard de son statut de demandeur d'asile et de mineur non-accompagné.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Décide de joindre au fond l'exception préliminaire relative à un défaut de qualité de victime du requérant et de la rejeter;

2. *Déclare* la requête recevable;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention;
4. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Noot

Gebrek aan opvang van niet-begeleide minderjarige asielzoekers komt neer op een onmenselijke en vernederende behandeling

In een arrest van 23 januari 2024¹ stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de levensomstandigheden van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker die gedurende bijna zes maanden dakloos was en aan wie geen voogd was toegewezen, neerkomen op een onmenselijke en vernederende behandeling.

1. FEITELIJKE OMSTANDIGHEDEN VAN DE ZAAK

De zaak betreft de behandeling van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling afkomstig uit Afghanistan (O.R.), die in Griekenland aankwam om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen.

Bij zijn aankomst in november 2018 was O.R. amper vijftien jaar oud en ondernam hij verschillende pogingen om een aanvraag tot internationale bescherming in te dienen en om onderdak te verkrijgen. Uiteindelijk werd zijn verzoek tot internationale bescherming op 19 december 2018 officieel geregistreerd.

Desondanks verbleef de minderjarige nog bijna zes maanden lang zonder onderdak, in zeer stressvolle, ongeschikte en gevaarlijke omstandigheden. Hij bracht nachten buiten door of in kampen die niet aangepast waren aan minderjaren. Hij belandde bijvoorbeeld zonder bijkomende bescherming in kamers met volwassenen.

Bovendien had hij geen toegang tot water, voedsel, verwarming of sanitaire voorzieningen. De minderjarige gaf ook aan de autoriteiten aan dat hij meermaals slachtoffer is geweest van seksueel ongewenst gedrag. Hij kreeg verder ook nooit

¹ EHRM 23 januari 2024, nr. 24650/19, O.R./ Griekenland.

een voogd toegewezen. Als gevolg daarvan verslechterde zijn geestelijke en psychische gezondheid ernstig.

Hij werd uiteindelijk in mei 2019 – bijna zes maanden na zijn aankomst op het Griekse grondgebied – gehuisvest, maar zijn verzoek tot internationale bescherming werd een maand later niet-ontvankelijk verklaard omdat er een gezinsherenigingsprocedure liep met zijn moeder in Duitsland.

Verzoeker stapte naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangezien hij *“angst, onzekerheid, wanhoop en eenzaamheid voelde als gevolg van de onverschilligheid van de autoriteiten, en hij is van mening dat hij in deze periode geen toegang had tot een waardig leven.”*²

Verzoeker voerde verder ook aan dat hij tot de categorie van de meest kwetsbare leden van de samenleving behoorde gezien zijn leeftijd en het feit dat hij een niet-begeleide vreemdeling was zonder wettig verblijf in een land dat hij niet kende. Om deze redenen was hij van mening dat hij het voorwerp had uitgemaakt van een onmenselijke en vernederende behandeling vanwege de Griekse autoriteiten.

2. HET ARREST

In zijn beroep, baseerde verzoeker zich op een schending van de artikelen 3 en 8 EVRM door de Griekse autoriteiten. Deze bepalingen leggen het verbod op foltering (art. 3) en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (art. 8) vast.

Het Hof besloot de feiten echter enkel vanuit het perspectief van artikel 3 te beoordelen.

Artikel 3 van het EVRM luidt als volgt:

“Artikel 3. Verbod van foltering

Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

Het Hof begint zijn arrest door eraan te herinneren dat een verboden behandeling in de zin van artikel 3 EVRM een minimaal niveau van ernst moet bereiken. Bij de beoordeling van dit minimum wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval, namelijk de duur van de verboden behandeling, de lichamelijke of geestelijke gevolgen ervan en, in voorkomend geval, het geslacht, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer.³

In het geval van de opvang van een al dan niet begeleide minderjarige is de uiterst kwetsbare situatie van het kind doorslaggevend en heeft deze voorrang op de status van vreemdeling zonder wettig verblijf. Het Hof verwijst hierbij naar zijn vaste rechtspraak betreffende het hoger belang van het kind, ook wanneer het kind zich in een irreguliere administratieve situatie bevindt, zoals in de zaak *Tabitha* tegen België.⁴

² § 20 besproken arrest.

³ Zie ook in die zin: EHRM, 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, § 219.

⁴ EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga/België*, § 55. Zie ook EHRM 24 mei 2018, *N.T.P. et al./Frankrijk*, nr. 68862/13, § 44.

In casu benadrukt het Hof dat verzoeker de Griekse autoriteiten herhaaldelijk op de hoogte heeft gebracht van zijn situatie en meer bepaald van zijn gebrek aan huisvesting. Hoewel het Hof de complexiteit van de taak van de autoriteiten bij de zorg voor minderjarigen erkent, herhaalt het Hof het absolute karakter van artikel 3 door te stellen dat *“dit een Staat niet kan ontslaan van zijn verplichtingen uit hoofde van deze bepaling.”*⁵

Op grond hiervan is het Hof van mening dat verzoeker zich in een bijzondere ernstige situatie bevond aangezien hij in extreme materiële nood verkeerde, terwijl de Griekse autoriteiten de verplichting hadden om hem fatsoenlijke materiële omstandigheden te bieden.

De Griekse autoriteiten verdedigden van hun kant verder dat zij wel degelijk verzoeker hadden voorzien van voedsel en toegang tot gezondheidszorg in de opvangkampen waar hij had verbleven.

Het Hof volgt deze redenering echter niet. Het stelt immers vast dat aangezien de autoriteiten op de hoogte waren van de verschillende pogingen tot seksuele aanranding van verzoeker, dit gegeven de stelling van de Griekse autoriteiten volgens de welke verzoeker toegang zou hebben gehad tot menswaardige levensomstandigheden in de kampen, ondermijnt aangezien hij zich in *“een situatie van onzekerheid, onveiligheid en fysieke en psychologische ellende”* bevond.⁶

Aangezien verzoeker de autoriteiten meermaals op de hoogte had gebracht van zijn situatie, is het Hof er niet van overtuigd dat de autoriteiten alle mogelijke stappen hebben ondernomen die redelijkerwijs van hen konden worden verwacht om te voldoen aan de op de Staat rustende verplichting tot zorg en bescherming.

Op grond van deze overwegingen is het Hof van oordeel dat verzoeker zich in een onmenselijke en vernederende situatie bevond die in strijd is met artikel 3, aangezien hij aan zijn lot werd overgelaten in een

*“omgeving die totaal onaangepast was aan zijn toestand als minderjarige, zowel wat betreft de veiligheid, de huisvesting, de hygiëne als de toegang tot voedsel en verzorging en, meer in het algemeen, wat betreft de verstrekking van zijn verzorging, alsmede in een onzekere situatie die onaanvaardbaar was gelet op zijn status van asielzoeker en niet-begeleide minderjarige.”*⁷ (vrije vertaling)

De Griekse autoriteiten worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding gelijk aan EUR 8.000 voor de morele schade die verzoeker heeft opgelopen.

3. DE GEVOLGEN VAN HET ARREST VOOR EUROPA EN MEER SPECIFIEK BELGIË

Hoewel de schending van artikel 3 van het EVRM in het kader van de opvang van asielzoekers in het verleden al meermaals door het Europees Hof werd vastgesteld⁸,

⁵ § 62 besproken arrest; zie ook in die zin: EHRM, 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, § 223 (zoals reeds aangehaald) en EHRM 2 juli 2020, nr. 28820/13, *N.H. et al./Frankrijk*, § 157.

⁶ § 65 besproken arrest.

⁷ § 69 besproken arrest.

⁸ We denken dan natuurlijk aan de befaamde arresten EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, 4 november 2014, nr. 29217/12, *Tarakhel/Zwitserland*, § 94, 28 februari 2019, nr. 12267/16, *Khan/Frankrijk*, of nog recenter EHRM 2 juli 2020, nr. 28820/13, *N.H. et al./Frankrijk*.

zal deze uitspraak zonder twijfel weerklank vinden in verschillende Europese landen – waaronder België, dat al enkele jaren een ernstige opvangcrisis doormaakt.

In België heeft een asielzoeker, zoals in alle andere Europese lidstaten, recht op opvang vanaf de indiening van zijn verzoek tot internationale bescherming tot aan het einde van de asielprocedure.

Dit wordt gewaarborgd door artikel 3, lid 1 van de Opvangwet:

“Artikel 3. Elke asielzoeker heeft recht op een opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.”⁹

De wet voorziet in materiële hulp, met name onderdak, medische, sociale en psychologische begeleiding, eten en kledij. Dit is precies wat verzoeker in het besproken arrest aan de Griekse autoriteiten heeft verzocht.

Hoewel het recht op opvang essentieel is om in menswaardige omstandigheden te kunnen leven en noodzakelijk is voor het goede verloop van de asielprocedure, wordt dit de laatste jaren aan heel wat verzoekers tot internationale bescherming in België ontkend.¹⁰

Sinds oktober 2021 – door een schrijnend tekort aan opvangplaatsen in België – bevinden veel asielzoekers zich in dezelfde situatie als verzoeker O.R. in het besproken arrest.

Terwijl het gebrek aan opvang vooral volwassen mannen trof, is het in oktober 2022 zover gekomen dat talrijke organisaties meermaals aan de alarmbel hebben getrokken. Het recht op opvang was niet langer gegarandeerd, zelfs niet voor gezinnen, alleenstaande vrouwen en niet-begeleide minderjarigen, die gewoonlijk voorrang kregen in het opvangnetwerk.¹¹

In deze periode werd er immers gemeld dat tientallen minderjarigen tijdens de koude winternachten buiten moesten slapen.¹² Dit stemt duidelijk overeen met de situatie van verzoeker O.R. in het besproken arrest.

Boven op het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling, besloot de Belgische Staat om gerechtelijke veroordelingen inzake de opvangcrisis niet na te leven.

De opvangcrisis, die intussen al bijna drie jaar aan de gang is, nam een paar maanden geleden een nieuwe wending. In augustus 2023 heeft de staatssecretaris voor asiel en migratie, Nicole de Moor, beslist om *“tijdelijk alleenstaande mannen die asiel*

⁹ Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van andere categorieën van vreemdelingen, BS 7 mei 2007, art. 3, lid 1.

¹⁰ Bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor de Vluchtelingen, La crise de l'accueil en Belgique est préoccupante, mais des solutions sont à portée de main, 29 september 2023, www.unhcr.org/be/96409-unhcr-la-crise-de-laccueil-en-belgique-est-preoccupante-mais-des-solutions-sont-a-portee-de-main.html, geraadpleegd op 4 april 2024.

¹¹ Myria, Le gouvernement fédéral en échec face à la crise de l'accueil: crise humanitaire et atteinte à l'Etat de droit, december 2022, www.myria.be/files/2022.12.21_Note_Crise_de_laccueil.pdf.

¹² Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Minderjarigen slapen 's nachts op straat, een nieuw dieptepunt in de opvangcrisis, 12 oktober 2022, <https://vluchtelingenwerk.be/nieuws/minderjarigen-slapen-s-nachts-op-straat-een-nieuw-dieptepunt-de-opvangcrisis>.

*aanvragen in België niet meer op te vangen in het netwerk van Fedasil*¹³ om voorrang te kunnen geven aan families en minderjarigen. De regering heeft hiermee openlijk haar intentie uitgesproken om de Opvangwet te overtreden.

Gezien deze flagrante miskenning van de wet, trokken verschillende middenveldorganisaties naar de Raad van State. In een arrest van 13 september 2023 verklaarde de Raad dat deze beslissing in strijd was met de Opvangwet, aangezien de wet de Staat niet toestaat het recht op opvang voor een categorie van personen op te schorsen om bepaalde moeilijkheden op te lossen.¹⁴ Toch verklaarde de staatssecretaris dat ze dit illegaal beleid wilde voortzetten in plaats van meer opvangplaatsen te openen.

Als reactie hierop stapten veel asielzoekers naar de rechter om hun recht op opvang op te eisen. België heeft ondertussen een recordaantal veroordelingen opgelopen vanwege verschillende arbeidsrechtbanken in dit land die allemaal hebben vastgesteld dat België het recht op opvang van duizenden kwetsbare personen flagrant én met kennis van zaken miskent. De teller loopt nog steeds en we hebben het triestig record van 9.000 veroordelingen bijna bereikt.

Zoals uitgebreid in de media werd belicht, weigert de staatssecretaris echter om gevolg te geven aan deze gerechtelijke veroordelingen, terwijl er dwangsommen lopen die ondertussen exorbitante bedragen hebben bereikt.¹⁵

Er werd zelfs beslag gelegd op de activa van de Staat om ervoor te zorgen dat de staatssecretaris haar verplichtingen zou nakomen. Dit was echter tevergeefs.

Hoewel de staatssecretaris met haar beslissing om volwassen mannen uit te sluiten van het recht op opvang aangaf dat ze gezinnen en minderjarigen wilde besparen door een – weliswaar illegaal – voorrangssysteem in te voeren, kan de invoering van een dergelijk systeem ons niet geruststellen op vlak van de naleving van de rechten van het kind en van het recht van minderjarige asielzoekers op opvang.

Immers, als de staat de vrijheid neemt om duizenden gerechtelijke veroordelingen te negeren en openlijk de wet te overtreden, is er geen enkele garantie dat de autoriteiten niet verder dan dat zullen gaan en niet-begeleide minderjarigen zullen weigeren die ze niet kwetsbaar genoeg achten. Er is bovendien geen duidelijke verbetering in de opvangcrisis sinds 2021, dus we kunnen een terugkeer naar de situatie van oktober 2022 – toen niet-begeleide minderjarigen op straat moesten slapen – absoluut niet uitsluiten.

De staatssecretaris maakt er overigens geen geheim van: de enige oplossing voor deze crisis is volgens haar niet om asielzoekers op te vangen maar ze aan Europese buitengrenzen tegen te houden.¹⁶

¹³ De Moor, N., Tijdelijk geen opvang meer voor alleenstaande mannen, 29 augustus 2023, www.nicoledm.be/tijdelijk_geen_opvang_meer_voor_alleenstaande_mannen.

¹⁴ RvS 13 september 2023, nr. 257.300, 9.

¹⁵ Gyssels, A. (2006, 2 februari), Ngo's mogen 2,9 miljoen euro van rekeningen Fedasil halen voor het niet aanbieden van opvang: "Spijtig dat het zo ver is moeten komen", *Nieuwsblad*, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20240202_95276236.

¹⁶ Radiointerview met mevrouw DE MOOR, 5 april 2024, beschikbaar op: www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/04/05/taskforce-asielopvang-vindt-geen-nieuwe-opvangplaatsen-in-overhe/.

Ook al is de situatie van verzoeker O.R. in het hier besproken arrest niet volledig vergelijkbaar met de Belgische opvangcrisis, herinnert de veroordeling van Griekenland door het Hof ons aan de ernstige tekortkomingen die zich momenteel voordoen bij de Belgische autoriteiten.

Honderden asielzoekers hebben ondertussen een verzoekschrift ingediend bij het Europees Hof in het kader van de opvangcrisis.¹⁷ Zij voeren aan dat zij slachtoffer zijn geweest van onmenselijke en vernederende behandelingen maar ook dat België het recht op een eerlijk proces miskent door gerechtelijke veroordelingen niet na te leven zoals gewaarborgd door artikel 6 van het EVRM.

Het Hof heeft zich voorlopig nog maar in één arrest ten gronde uitgesproken. Er zijn wel al heel wat voorlopige maatregelen (Rule 39) uitgesproken waarin het Hof België aanmaant om de betrokken asielzoekers op te vangen.

In een arrest van 18 juli 2023 werd België veroordeeld voor de miskenning van artikel 6 EVRM en stelt het Hof: *“De elementen die voor het Hof zijn aangevoerd, tonen een systemisch probleem binnen de verwerende staat (België) over de mogelijkheid van de autoriteiten om zich naar hun eigen regels te schikken over het recht op opvang van asielzoekers, waaronder ook definitieve beslissingen van Justitie die opdracht geven de regels te respecteren.”*

Het Hof stelt niet blind te zijn voor de moeilijkheden waarmee de regering werd geconfronteerd, maar dat *“dergelijke praktijk niet verenigbaar met het principe van de rechtsstaat dat aan de basis ligt van het systeem van het Verdrag.”*¹⁸

De kans is bijgevolg bijzonder groot dat België binnen een aantal jaren een record-aantal keren door het Europees Hof zal worden veroordeeld omwille van haar ernstige tekortkomingen inzake het recht op opvang en de politieke beslissing om de gerechtelijke veroordelingen hieromtrent niet na te leven.

Emilie Djawa en Hind Riad

Advocaten bij PROGRESS Lawyers Network Brussels

¹⁷ Volgens het Hof zou er in juli 2023 al sprake zijn van **358** ingediende verzoekschriften. Zie: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7706272-10639599>.

¹⁸ EHRM 18 juli 2023, nr. 49255/22 *Camara/België*.