



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FEMTE AFDELING

SAG N.H. M.FL. MOD FRANKRIG

*(Klage nr. 28820/13 og 2 andre –
jf. vedlagte liste)*

DOM

Artikel 3 (materiel) • Nedværdigende behandling • Asylansøgere, der bor på gaden i flere måneder uden midler på grund af administrativ træghed, som forhindrer dem i at blive omfattet af de modtagelsesforhold, der er foreskrevet ved lov • Illegal beskæftigelse under sagsbehandlingen • Fuld afhængighed af materiel og økonomisk støtte fra staten til at dække grundlæggende behov • Utilstrækkeligt antal nødherbergspladser med prioritering af særligt sårbare asylmodtagere • Manglende sammenhæng i humanitær støtte på grund af ekstraordinær migrationskrise • Fravær af passende reaktion hos myndigheder, der er advaret gentagne gange • Nationale jurisdiktioner, der systematisk har fremført enlige, raske og myndige unges situation uden forsørgerbyrder som en hindring • Tolerancegrænse, der ikke er nået i forbindelse med en asylansøger, der har modtaget økonomisk støtte efter to måneder

STRASBOURG

Den 2. juli 2020

ENDELIG

Den 2. oktober 2020

Denne dom bliver endelig på de betingelser, der er fastsat i artikel 44, stk. 2, i Konventionen. Der kan foretages mindre formelle ændringer i dommen.

I sagen N.H. m.fl. mod Frankrig

har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (femte afdeling), der har behandlet sagen i et kammer bestående af:

Síofra O’Leary, *formand for afdelingen,*

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

André Potocki,

Martiņš Mits,

Letif Hüseyinov,

Lado Chanturia,

Anja Seibert-Fohr, *dommere,*

og Victor Soloveytchik, *justitssekretær for afdelingen,*

under henvisning til

klagerne (nr. 28820/13, 75547/13 og 13114/15) mod Den Franske Republik, og som ("klagerne") har indbragt for Domstolen i medfør af artikel 34 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ("Konventionen") på de datoer, der er anført i vedlagte skema,

afgørelsen truffet af formanden for afdelingen om ikke at afsløre klagerens identitet (regel 47, stk. 4, i Domstolens procesreglement),

afgørelsen truffet af formanden for afdelingen om at tilkende klagerne fri proces, idet det bemærkes, at klagerne blev forelagt Regeringen mellem den 16. januar 2014 og den 27. maj 2015,

under henvisning til de bemærkninger, der er fremsat af den indklagede regering, og bemærkninger, der er meddelt som replik fra klagerne, samt kommentarer modtaget fra den ikke-statslige organisation *Coordination Française pour le droit d’asile* (CFDA) og fra *Défenseur des Droits* (fransk uafhængig administrativ myndighed) vedrørende klage nr. 28820/13, samt kommentarer, der er modtaget fra *Défenseur des Droits* til klage nr. 13114/15, som formanden for afdelingen har givet tilladelse til at indtræde som intervenerende tredjeparter,

efter at have voteret i lukket retsmøde den 19. maj og 9. juni 2020 dags dato afsagt følgende dom:

INDLEDNING

1. De foreliggende sager angår fem myndige, enlige asylansøgere i Frankrig. De hævder, at de ikke har kunnet drage fordel af materiel og økonomisk støtte, der er foreskrevet i national lov, og derfor i flere måneder har været tvunget til at leve på gaden under umenneskelige og nedværdigende forhold.

2. De påberåber sig Konventionens artikel 3. Klagerne i klage nr. 28820/13 og nr. 13114/15 redegør ligeledes for, at deres ret til effektive retsmidler skulle være tilsidesat (Konventionens artikel 13 sammenholdt med artikel 3). I klage nr. 28820/13 fremsætter klager ligeledes en klage i henhold til Konventionens artikel 8 både isoleret og sammenholdt med artikel 13.

SAGENS BAGGRUND

3. De detaljerede oplysninger om klagerne og deres repræsentanter fremgår af vedlagte skema. Den franske regering ("Regeringen") var repræsenteret ved dens ansatte, hr. F. Alabrune, direktør for juridiske anliggender i Europa-ministeriet og udenrigsministeriet.

I. DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER I SAGEN

A. De faktiske forhold indtil indbringelse af sagen for Domstolen

1. Klage nr. 28820/13 - N.H.

4. Klager, født i 1993, er afghansk statsborger og bosat i Paris. Han oplyser, at talebanere i 2010 flere gange skulle have opfordret ham til kæmpe mod styrkerne i den internationale koalition. Han skulle været blevet truet med døden, da han afviste at slutte sig til dem. Han besluttede at forlade landet i frygt for sin sikkerhed

5. Klager ankom til Frankrig i marts 2013. Han fik den 26. marts postadresse hos foreningen *Frankrig Terre d'Asile* i Paris (postadressen, der ligeledes betegnes valgt domicil, gør det muligt for enhver person uden en stabil eller fast bopæl (SDF) at have en administrativ postadresse, hvor der kan modtages post, og hvorfra der kan gøres krav på visse rettigheder og ydelser). Den 4. april 2013 henvendte klager sig på politipræfekturet i Paris for at indgive en asylansøgning. Han modtog en indkaldelse til 9. juli 2013 med henblik på afgørelse om opholdstilladelse og indgivelse af asylansøgning.

6. Han indgav den 18. april 2013 en klage til hastesagsbehandling i medfør af § L. 521-2 i den franske forvaltningslov (*code de justice administrative*) (hastesagsbehandling af søgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder) (jf. nedenstående præmis 89) ved forvaltningsdomstolen (*Tribunal administratif*) i Paris under påberåbelse af navnlig direktiv 2003/09/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (kendt som "modtagelsesdirektivet", jf. nedenstående præmis 95), med henblik på, at administrationen skulle pålægges at behandle hans anmodning om opholdstilladelse på grundlag af asyl og tildele ham en midlertidig opholdstilladelse. Han hævdede navnlig, at han ikke kunne opnå lovhjemlet materiel og økonomisk støtte, da han ikke havde status af asylansøger, og at han under disse forhold var tvunget til at bo på gaden.

7. Dommeren i hastesager afviste ved kendelse af 19. april 2013 hans påstande med følgende begrundelse:

"Det fremgår af sagsakterne, at [N.H.], der er afghansk statsborger, fik en administrativ postadresse hos foreningen "*France Terre d'asile*" den 26. marts 2013; at han, efter at været modtaget i centret for asylansøgere den 4. april 2013 efter indførelse af det nye system med møder, der blev indført mellem politipræfekturet og foreningen "*France Terre Asile*", for at undgå en mangedobling af henvendelserne til denne forening før modtagelse af udenlandske asylansøgere på politipræfekturet, modtog en indkaldelse fra præfekturet den 9. juli 2013 med henblik på indlevering af den komplette asylansøgnings sag; at administrationen under hensyntagen til tilstrømningen af asylansøgere til Paris og de midler, der er til

DOM N.H. M.FL. MOD FRANKRIG

rådighed, reelt er tvunget i samråd med de foreninger, der er godkendt til at udlevere administrative postadresser til asylansøgere, til at tage højde for almindelige indkaldelsesfrister på ca. tre måneder; at administrationen under disse forhold, selv om den meget usikre situation for asylansøgere ikke bestrides, ikke ved indkaldelse inden for en frist på ca. tre måneder kan lægges træghed til last, der skulle udgøre en alvorlig og åbenbart ulovlig krænkelse af retten til asyl; at mødedatoen, der er fastsat for den pågældende person i den foreliggende sag, ikke er en alvorlig og åbenlyst ulovlig krænkelse af en grundlæggende frihed, som retten til asyl er (...) ”

8. Klager indbragte den 23. april 2013 en klage over denne afgørelse for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*). Dommeren i hastesager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager afviste ved kendelse af 26. april 2013 klagen med den samme begrundelse.

9. Den 29. april 2013 anmodede klager Domstolen om i medfør af regel 39 i Domstolens procesreglement at udstede et påbud til de franske myndigheder om at tildele ham tilfredsstillende, materielle modtagelsesforhold. Domstolen besluttede samme dag, at den ikke kunne imødekomme begæringen.

10. Under mødet i præfekturet den 9. juli 2013 afslørede undersøgelsen og sammenligningen af klagers fingeraftryk på grundlag af Eurodac-rapporten af samme dato, at fingeraftrykkene var blevet registreret under en anden identitet i Danmark den 9. april 2010 (Eurodac er et informationssystem i stor målestok, der indeholder fingeraftryk fra asylansøgere og ansøgere af subsidiær beskyttelse og ulovlige indvandrere, der befinder sig på Unionens område). Klager blev derfor anbragt under ”Dublin II”-proceduren (jf. præmis 93 og 94 nedenfor) og fik udleveret et ansøgningsskema om opholdstilladelse på grundlag af asyl, der skulle udfyldes og afleveres under et nyt møde i præfekturet, der var fastsat til 31. juli 2013. Klagers asylansøgning blev registreret på denne dato. Han modtog et informationsnotat om tilbagetagelsesproceduren, og der blev fastsat et nyt møde på præfekturet til den 3. oktober 2013.

11. I henhold til den såkaldte ”Dublin II-forordning” (jf. præmis 92-94 nedenfor) bad de franske myndigheder den 31. juli 2013 de danske myndigheder om de relevante oplysninger, som de måtte være i besiddelse af, om klager for at afgøre, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. De danske myndigheder svarede den 6. august 2013, at klager var indrejst i Danmark den 5. april 2010 og havde ansøgt om asyl den 8. april 2010. Myndighederne påpegede ligeledes, at klagers asylansøgning blev afvist den 7. oktober 2010 med den begrundelse, at det ud fra de medicinske undersøgelser, han havde gennemgået, blev konkluderet, at han var mellem 19 og 23 år gammel, skønt han havde oplyst, at han var mindreårig. De oplyste endelig, at klagers klage blev definitivt afvist den 13. januar 2011, og at han som følge deraf straks skulle forlade landet. Regeringen oplyser, at de franske myndigheder ikke anmodede de danske myndigheder om at tage klager tilbage, hvad de ellers havde ret til i henhold til Dublin II-forordningen, men at de iværksatte suverænitetssklausulen jf. forordningens artikel 3, stk. 2, og sidste stykke i § L. 741-4 i den franske lov om udlændinges indrejse, ophold og asylret CESEDA (jf. præmis 72 nedenfor).

12. Den 30. august 2013 ansøgte klager om den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Denne ydelse blev afvist. Den 11. september 2013 indgav han et hastesøgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder ved forvaltningsdomstolen (*Tribunal administratif*) i Paris, hvor han navnlig påberåbte sig

”modtagelsesdirektivet” (jf. præmis 95 nedenfor), så han kunne tilknyttes den offentlige institution *Pôle emploi*, der er ansvarlig for arbejdsformidling i Frankrig, for at få ret til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), der er foreskrevet i fransk national ret (jf. præmis 78-82).

13. Dommeren i hastesager afviste ved kendelse af 13. september 2013 klagen med følgende begrundelse:

”*Pôle emploi* afvisning af at behandle begæringen fra [N. H.] om registrering med henblik på opnåelse af den midlertidige venteydelse, der er omhandlet i § L. 5423-8 i arbejdsloven (*code du travail*), er ikke en alvorlig og åbenlyst ulovlig tilsidesættelse af den grundlæggende frihedsret, som asylretten er, når den pågældende person kun har kunnet fremlægge erklæring om administrativ postadresse fra foreningen ”*France Terre d'Asile*”, hvilket ikke kan betragtes som en tilstrækkelig oplysning eller til umiddelbart at fastslå hans identitet eller til at kræve, at *Pôle emploi* skal iværksætte foranstaltninger til identitetskontrol; under disse omstændigheder er begæringen at afvise (...)”

14. Under mødet den 3. oktober 2013 underrettede funktionæren fra politipræfektoret i Paris klager om, at hans asylansøgning ville blive behandlet af det franske kontor for beskyttelse af flygtninge og statsløse (OFPRA), og at han i medfør af § L. 741-4 (4°) i loven om udlændinges indrejse, ophold og asylret (CESEDA) (jf. præmis 72 nedenfor) ikke ville få tildelt opholdstilladelse på grundlag af asyl. Præfekten, der lægger klagers indrejse i Schengenområdet den 5. april 2010 via Danmark til grund, hvor klager havde indgivet en asylansøgning under en anden identitet (jf. præmis 11 ovenfor), vurderede, at den asylansøgning, der blev indgivet i Frankrig, var uberettiget, da dens eneste formål var at omgå en udsendelsesforanstaltning. Der blev aftalt et nyt møde for klager til den 17. oktober 2013.

15. Den 3. oktober 2013 henvendte klager sig til *Pôle emploi* for at ansøge om den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Han blev nægtet ydelsen med den begrundelse, at han ikke havde fremlagt brevet med information om, at OFPRA havde registreret hans asylansøgning.

16. I perioden med undersøgelse af de administrative sagsakter nævner klager, at han ikke kunne dokumentere, at hans ophold på fransk territorium var lovligt, og at han frygtede for at blive udvist til hjemlandet. Regeringen bestrider denne påstand og gør gældende, at indkaldelsen af klager til mødet den 4. april 2013 (jf. præmis 5 ovenfor), selv om den ikke var en opholdstilladelse, til gengæld tillod, at han fortsat kunne opholde sig på fransk territorium og dermed udelukkede enhver risiko for udvisning.

17. Klager påpeger ligeledes, at han stadig var tvunget til at bo på gaden uden nogen materiel eller økonomisk støtte, der ellers foreskrives i national ret, selv om han fik status af asylansøger fra den 9. juli 2013 (jf. præmis 10 ovenfor). Klager erklærer, at han indtil den 3. oktober 2013 levede i frygt for at blive standset af politiet og anbragt i et interneringscenter. Han påstår desuden, at han ikke har modtaget dokumentet med informationer om rettigheder og pligter eller organisationer, der sandsynligvis kunne hjælpe ham i hverdagen, hvilket strider mod bestemmelserne i § R. 741-2 i CESEDA (jf. præmis 72 nedenfor).

18. Administrationen, som han varskoede den 6. april, 19. august og 6. september 2013, om sin ekstreme armod, svarede ikke på nogen af hans breve. Han havde som asylansøger ikke tilladelse til at arbejde og kunne derfor ikke forsørge sig selv. Klager

oplyser, at han i næsten ni måneder boede sammen med landsmænd under broerne på Canal Saint-Martin og kun sov to eller tre timer om natten af frygt for at blive angrebet igen, siden han en nat fik stjålet sin sovepose. Klager oplyser, at han i månederne mellem marts og august 2013 én eller to gange om ugen fik hjælp fra en bus (kendt som "Atlas-bussen"). Denne bus giver migranter, der har ladet sig registrere på en liste, der forvaltes af Atlas-foreningen, mulighed for at få et sted at overnatte i en sovesal hos Frelsens Hær og at blive transporteret dertil. Klager oplyser, at sundheds- og sikkerhedsforholdene i dette nødherberg var elendige.

19. Fra september 2013 blev asylansøgere tvunget til at ringe til telefontjenesten, der koordinerede indkvartering på nødherberg ("115"), for at bruge "Atlas-bussens" tjenester. Klager oplyser, at han derefter ikke fik nogen plads. Regeringen bekræfter, at der mellem 26. september og 12. december 2013 fra Kiosque Emmaüs Solidarité, der er en institution med ansvar for migranters adgang til rettigheder, otte gange blev fremsat anmodninger til den integrerede modtagelses- og orienteringstjeneste (SIAO) i Ile-de-France-regionen om tildeling af en plads på et nødherberg til klager. Regeringen understreger, at disse anmodninger ikke nåede frem på grund af mætning i nødfaciliteten. Klager hævder, at hans eneste daglige måltid blev serveret af Frelsens Hær om aftenen. Klager påpeger, at han sultede i weekenderne, da der hverken blev uddelt mad lørdag eller søndag. Han fortæller, at han grund af anmodningen kun kunne få adgang til de kommunale badeanstalter én gang om ugen. Han vaskede sit tøj der én gang om måneden i skjul uden at kunne tørre det ordentligt. Han nævner, at det kun var takket være en frivillig persons gavmildhed, at han fik noget tøj, som dog ikke opfyldte hans presserende behov. Regeringen hævder imidlertid, at klager kunne opnå den materielle hjælp, der tilbydes af byen Paris (solidaritetsrestauranter og -kolonialforretninger, "vestiboutiques", som tilbyder gratis eller billigt tøj og sko, og kommunale badeanstalter). Klager fik først adgang til statslig lægehjælp (AME) den 25. oktober 2013 på grund af forsinkelser i behandlingen af ansøgninger. Tidligere kunne han kun henvende sig til de døgnåbne modtagelser (PASS) (sociale og medicinske modtagetjenester for socialt dårligt stillede personer), der ifølge ham var overbebyrdet med patienter. Ifølge klager skulle patienterne selv afholde udgifter til kirurgiske indgreb, selvom behandling og medicin reelt var gratis i de døgnåbne modtagelser (PASS). Klager anfører, at han ikke var i stand til at betale for tandbehandlingen (røntgen og behandling), som han fik den 17. juli 2013, og hvor fakturaen beløb sig til 86,45 EUR. Han hævder ligeledes, at han brækkede håndleddet og oplyste det til de franske myndigheder i sit brev af 6. april 2013. Regeringen oplyser, at klager ikke har fremlagt nogen lægeerklæring til dokumentation for frakturen.

20. Den 13. november 2013 afviste OFPRA at give klager flygtningestatus, men meddelte ham subsidiær beskyttelse på grund af situationen med generaliseret vold i hans hjemprovins. Han modtog den 5. december 2013 en kvittering, der bekræftede anerkendelsen af international beskyttelse og gav ham tilladelse til at arbejde.

21. Den 17. december 2013 blev klager tilbudt indkvartering i foreningen *Corot entraine Auteuil*. Regeringen oplyser, at denne forening støttes med på til 60 % af staten.

2. Klage nr. 75547/13 – S.G., K.T. og G.I.

a) Vedrørende S.G.

22. Klager, født i 1987, er russisk statsborger og bosat i Carcassonne. Han ankom til Frankrig den 15. juli 2013 og indgav en asylansøgning på præfekturet for Languedoc-Roussillon-regionen den efterfølgende dag. Han modtog ved denne lejlighed et tilbud om overnatning i et modtagelsescenter for asylansøgere (CADA), forudsat der var plads. Klager accepterede dette tilbud, idet det var en betingelse for modtagelse af den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Den 17. juli 2013 indskrev socialtjenesten på det franske kontor for indvandring og integration (OFII) ham på ventelisten for det nationale modtagelsessystem (DNA) efter at have givet ham besked om, at der ikke var nogen ledig plads. Klager blev endvidere opfordret til at kontakte "115" hver dag for at få en overnatning. Denne tjeneste, der også var mættet, kunne ikke tilbyde ham indkvartering. Han blev derfor tvunget til at bo i et enmandstelt, som han lånte af en privatperson og fik opstillet på bredden af floden Aude. Regeringen bestrider delvist disse oplysninger. Den påpeger, at klager efter at være orienteret om eksistensen og betingelserne for adgang til "115" havde fået plads i det almenretlige nødherberg (HUDC) i Castelnaudary. Ifølge regeringen forlod klager frivilligt herberget, selvom det var muligt at opholde sig i et HUDC i tre måneder med efterfølgende forlængelse. Regeringen understreger i denne henseende, at S.G. efter et første forgæves opkald til "115" den 15. juli 2013 først kontaktede tjenesten igen den 4. november 2013. Han fik derefter et sted at være fra den 5. til 9. november 2013, hvor han forlod centret uden varsel. Han blev igen efter anmodning indkvarteret der den efterfølgende dag, indtil han blev bortvist den 22. november 2013 på grund af sin opførsel. Regeringen oplyser, at S.G. hele natten forstyrrede den person, som han delte værelse med, og som var tildelt denne person, og at han efterlod rummet i en meget forværreret sanitær tilstand. Klager oplyser, at han lejlighedsvis søgte hjælp hos foreninger som Røde Kors og *Restos du Cœur*.

23. Den 2. august 2013 blev klagers asylansøgning registreret af OFPRA. Den 13. august 2013 fik han en kvittering med konstatering af indleveringen og opholdstilladelse indtil den 12. februar 2014. Den 18. september 2013 fik han tildelt den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) med et dagligt nettobeløb på 11,20 EUR med tilbagevirkende kraft fra den 12. august 2013.

24. Klager hævder, at han den 21. september 2013 fik stjålet sine ejendele og det telt, han boede i. En privatperson skulle derefter have lånt ham et andet telt. Efter denne hændelse besluttede han sig for at bosætte sig på et mere afsides sted ved bredden af floden Aude.

25. Den 7. oktober 2013 indgav klager et hastesøgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder til forvaltningsdomstolen i Montpellier for at få staten forpligtet til at give ham en bolig i egenskab af asylansøger i henhold til national ret. Dommeren i hastesager afviste ved kendelse af 8. oktober 2013 søgsmålet med følgende begrundelse:

"Klager er i besiddelse af en kvittering, der giver ham midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl; han er ifølge eget udsagn i regelmæssig kontakt med det private foreningsnetværk og modtager den midlertidige venteydelse for asylansøgere; der er tale om en ung mand, ugift, uden forsørgeransvar, hvis sygdomme, der er af relativ alvor, kendes, følges og behandles medicinsk, henset til den aktuelle situation med påvist konstant og ikke seriøst anfægtet overbelastning af nødherbergenes kapacitet, uanset om de

henhører under en specifik tjeneste til fordel for asylansøgere eller er af generel karakter, prioriteres der nødvendigvis familier eller enlige forældre med børn og ældre eller svært sygdomsramte personer, staten har ikke gjort sig skyldig i en alvorlig og åbenlyst ulovlig krænkelse af en grundlæggende frihed, som retten til asyl er (...)”

26. Den 23. oktober 2013 ansøgte klager kontoret for fri proces (BAJ) ved øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) om fri proces med henblik på kære af kendelsen af 8. oktober 2013. Klager hævder, at han på grund af afvisningen af anmodningen ikke kunne indbringe en klage for øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*), hvilket han dog under alle omstændigheder anså for formålsløst på grund af den faste retspraksis inden for området.

27. Klager oplyser, og fremlægger lægeerklæringer til støtte herfor, at han led af skader på benene, der blev behandlet med medicin og fysioterapi. Han gennemgik den 16. juni 2014 en operation for at fjerne en skrue, der var indsat i hans venstre ankel i Rusland. Han har ligeledes kronisk hepatitis C. Med hensyn til lægeerklæringen af 18. juni 2014, der er udstedt af en læge fra den specialiserede afdeling på sygehuset i Carcassonne, blev klagers lidelser behandlet med et antiviralt lægemiddel, og en revurdering af hans behandling var planlagt til sidst på året. Klager påberåber sig til støtte for sin anmodning om indkvartering, der blev fremsat den 24. juni 2014 til OFII's socialrådgiver, sin helbredstilstand og fremlagde lægeerklæringer.

28. Klager bad OFPRA om at udsætte samtalen, der var planlagt til den 2. juli 2014, på grund af transportproblemer.

29. OFPRA afviste klagers asylansøgning i en afgørelse af 13. oktober 2014, der blev stadfæstet af den nationale domstol for asylret (CNDA) den 23. april 2015. Klager anmodede om en ny prøvelse af asylansøgningen, hvilket blev afvist af OFPRA den 31. august 2015 og efterfølgende af CNDA den 20. september 2016.

30. Præfekten for departementet Hérault udstedte tre på hinanden følgende afgørelser om, at klager skulle forlade territoriet den 24. juni 2015, 31. januar 2017 og 5. oktober 2017. Klager klagede over de tre afgørelser ved forvaltningsdomstolen (*Tribunal administratif*) og efterfølgende appeldomstolen i forvaltningsretlige sager. Den 24. september 2018 indgav klager en ansøgning om opholdstilladelse grundet privat- og familieliv, der blev afvist den 26. november 2018 på grund af manglende opfyldelse af de tre pålæg om at forlade fransk territorium (OQTF).

b) Vedrørende G.I.

31. Klager, født i 1988, er georgisk statsborger og bosat i Carcassonne. Han ankom til Frankrig den 25. maj 2013. Han indgav en asylansøgning til præfekturet for Languedoc-Roussillon-regionen den 28. maj 2013. Han modtog i denne forbindelse et tilbud om overnatning i et modtagelsescenter for asylansøgere (CADA), forudsat der var plads. Klager accepterede dette tilbud, idet det var en betingelse for modtagelse af den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Den efterfølgende dag indskrev socialtjenesten på det franske kontor for indvandring og integration (OFII) ham på ventelisten for det nationale modtagelsessystem (DNA) efter at have givet ham besked om, at der ikke var nogen ledig plads. Klager blev endvidere opfordret til at kontakte ”115” for at få en overnatning. Denne tjeneste, der også var mættet, kunne ikke tilbyde

ham indkvartering. Klager, der var tvunget til at bo i det fri, oplyser, at han led af feber og tarmproblemer på grund af levevilkårene.

32. Den 27. juni 2013 modtog klager en kvittering med konstatering af indlevering af ansøgningen og opholdstilladelse frem til den 26. oktober 2013. OFPRA registrerede hans asylansøgning den 19. juni 2013. Den 23. august 2013 fik klager tildelt den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) med et dagligt nettobeløb på 11,20 EUR med tilbagevirkende kraft fra den 1. juli 2013.

33. Den 7. oktober 2013 indgav klager en klage for hastesagsdommeren ved forvaltningsdomstolen (*Tribunal administratif*) i Montpellier, der svarer til klagen indgivet af S.G. Ved kendelse af 8. oktober 2013 afviste hastesagsdommeren klagen med samme begrundelser som for S.G. (jf. præmis 25 ovenfor).

34. Den 24. oktober 2013 ansøgte klager kontoret for fri proces (BAJ) ved øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) om fri proces med henblik på kære af kendelsen af 8. oktober 2013. Klager hævder, at han på grund af afvisningen af anmodningen ikke kunne indbringe en klage for øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*), hvilket han dog under alle omstændigheder anså for formålsløs på grund af den faste retspraksis.

35. Regeringen understreger, at klager den 11. april 2014 afstod fra asylansøgningen og anmodede OFII om hjælp til frivillig hjemrejse.

c) Vedrørende K.T.

36. Klager, født i 1990, er russisk statsborger og bosat i Carcassonne. Han ankom til Frankrig den 7. januar 2013 og indgav en asylansøgning på præfekturet for Languedoc-Roussillon-regionen den efterfølgende dag. Han fik den 21. maj 2013 en midlertidig opholdstilladelse, der var gyldig i én måned.

37. OFPRA registrerede klagers asylanmodning den 14. juni 2013. Den 26. juni 2013 modtog klager en kvittering med konstatering af indlevering af ansøgningen og opholdstilladelse frem til den 25. december 2013. Klager modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) med et dagligt nettobeløb på 11,20 EUR fra den 15. juli 2013.

38. Han oplyser, at han ikke modtog noget tilbud om indkvartering i et modtagelsescenter for asylansøgere (CADA). Han forklarer, at han var tvunget til at bo i et enmandstelt, som han lånte af en privatperson og fik opstillet på bredden af floden Aude. Regeringen bestrider delvist disse oplysninger. Den påpeger, at klager reelt var indlogeret fra den 7. januar 2013 i nødherberget HUDC i Castelnaudary. Ifølge regeringen forlod klager frivilligt herberget, selvom det var muligt at opholde sig i et HUDC i tre måneder med efterfølgende forlængelse, og at han efterfølgende blev bortvist på grund af sin opførsel. Klager udeblev i flere dage fra den 23. januar 2013, hvilket indebar, at han mistede sin plads. Han ringede ikke igen til "115" før den 23. juli 2013. Den 21. november 2013 tiltvang han sig adgang til nødherberget i Castelnaudary sammen med S.G., der reelt var indkvarteret der. Regeringen oplyser, at han af den årsag midlertidigt blev bortvist. Klager oplyser i øvrigt, at han lejlighedsvis søgte hjælp hos foreninger som Røde Kors og *Restos du Cœur*. Han påpeger, at han på grund af, at han har været tvunget til at gå i tre måneder, havde læsioner på benene, der blev behandlet

med smertestillende midler og fysioterapi. Regeringen bestrider disse oplysninger og anfører, at klager ikke har fremlagt en lægeerklæring.

39. Den 25. juli 2013 anmodede klager direktøren for social samhørighed og beskyttelse af befolkningen i departementet Aude om indkvartering, der kunne sikre ham anstændige levevilkår. Direktøren svarede i en skrivelse af 12. august 2013, at han fortsat skulle henvende sig til OFII's socialrådgiver og opfordrede ham til at kontakte "115". Den 9. september 2013 bad klager direktøren for "*Aude urgence accueil*" om hjælp. Klager henvendte sig hver onsdag til OFII's socialrådgivning. Han fik imidlertid ikke tilbudt indkvartering.

40. Klager påstår, at han den 21. september 2013 fik stjålet sine ejendele og det telt, han boede i. En privatperson skulle derefter have lånt ham et andet telt. Efter denne hændelse besluttede han sig for at bosætte sig på et mere afsides sted ved bredden af floden Aude.

41. Den 7. oktober 2013 indgav klager en klage for hastesagsdommeren ved forvaltningsdomstolen i Montpellier, der svarer til klagen indgivet af S.G. (jf. ovenstående præmis 25). Ved kendelse af 8. oktober 2013 afviste hastesagsdommeren klagen med samme begrundelser som for S.G., bortset fra anmærkningen om helbredstilstand (jf. præmis 25 ovenfor).

42. Den 23. oktober 2013 ansøgte klager kontoret for fri proces (BAJ) ved øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) om fri proces med henblik på kære af kendelsen af 8. oktober 2013. Klager hævder, at han på grund af afvisningen af anmodningen ikke kunne indbringe en klage for øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*), hvilket han dog under alle omstændigheder anså for formålsløst på grund af den faste retspraksis inden for området.

43. OFPRA afviste klagers asylansøgning den 2. maj 2014, hvilket stadfæstes af CNDA den 22. december 2014.

44. Klager forsøgte efterfølgende flere gange forgæves at få opholdstilladelse.

3. Klage nr. 13114/15 – A.J.

45. Klager, der er iransk statsborger, er født i 1974 og bosat i Paris.

a) Vedrørende hændelsesforløbet ifølge klager før ankomsten til Frankrig

46. Klager arbejdede som journalist i Iran. Han var først ansvarlig for en avis, der blev forbudt i 2013, idet den skulle have fornærmet Koranen. Klager startede senere et andet tidsskrift. Han blev derefter anklaget for at have gjort sig skyldig i "fremme af vestlig kultur". Han måtte undskylde og destruere samtlige eksemplarer af avisen. Han blev arresteret midt på gaden og tilbageholdt, tortureret og truet med døden, hvis han fortsatte sine aktiviteter.

47. Det lykkedes ham at flygte fra Iran, og han kom til Frankrig den 9. september 2014.

b) Vedrørende hændelsesforløbet ifølge klager efter ankomsten til Frankrig

48. Den 14. oktober 2014 fik klager administrativ postadresse hos foreningen

France Terre d'Asile. Klager henvendte sig på politipræfektoret den 23. oktober 2014 for at indgive en asylansøgning. Ansøgningen blev ikke registreret, og han modtog en indkaldelse til den 7. januar 2015 for at træffe afgørelse om opholdstilladelse. Klager påpeger, at han ikke har fået udleveret noget andet dokument. Da han ikke havde status af asylansøger, kunne han ikke blive omfattet af den materielle støtte, der foreskrevet i national ret.

49. Regeringen hævder, at klager straks blev henvist til den sociale og administrative hjælpetjeneste (SASA), der ledes af *France Terre d'asile*. Denne tjeneste er dedikeret til modtagelse og støtte af nye asylansøgere, voksne og uden børn, der ønsker at indgive en første asylansøgning. Ifølge Regeringen henviste SASA efterfølgende klager til foreninger, der tilbyder hjælp til tøj og mad. Klager bestrider denne påstand. Han påberåber sig den erklæring, der er udfærdiget af vicedirektøren for SASA den 26. november 2014, og hvoraf fremgår, at der ikke blev truffet nogen bestemmelse, der gav ham mulighed for at dække sine grundlæggende behov, mens han ventede på at få blive omfattet af minimumsmodtagelsesforholdene.

50. Den 4. november 2014 ansøgte han præfekten i regionen Ile-de-France om indkvartering i henhold til national ret. Præfekten oplyste i en skrivelse af 7. november 2014, at han ikke kunne imødekomme anmodningen på grund af mætning af det nationale modtagelsessystem og opfordrede ham til at kontakte "115".

51. Den 5., 12., 13. og 14. november 2014 blev klager indkvarteret i et nødherberget i det 18. arrondissement i Paris. Han påpeger, at dette herberg havde 14 toiletter til 386 senge, der var anbragt i en enkelt sovesal, og klager over levevilkårene, der var præget af hyppige tyverier og vold. Regeringen hævder, at klager gjorde meget begrænset brug "115".

52. Den 13. november 2014 indgav klager et hastesøgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder til forvaltningsdomstolen i Paris for at få præfekten forpligtet til at behandle ansøgningen om opholdstilladelse på grundlag af asyl og angive et modtagelsescenter eller herberg, hvor han kunne modtages. Dommeren i hastesager afviste ved kendelse af 14. november 2014 begæringen med følgende begrundelse:

" [...] det fremgår af forundersøgelsen, at klager, der er 40 år, alene og uden familieansvar, blev henvist til den sociale og administrative hjælpetjeneste og omfattet af den sociale og juridiske ledsageordning samt henvist til foreninger, der tilbyder hjælp til mad og tøj; at modtagelsessystemet for nødophold er mættet, og at der den 14. november 2014 ventede 5.452 asylansøgere i Paris på en plads i modtagelsescenter for asylansøgere (CADA); at det sociale vagtsystem også er mættet; at klager imidlertid var i stand til at komme i kontakt med 115, og at han, skønt han ikke havde prioritet i betragtning af sin situation, kunne overnatte i nødherberget i 18. arrondissement den 5., 12., 13. og 14. november; selvom perioden på ca. to og en halv måned mellem modtagelsen i centret for asylansøgere og indkaldelse til præfektoret kan virke lang, afspejler den imidlertid en indsats fra administrationen, der i betragtning af tilstrømningen af asylansøgere i Paris og de faktiske midler, den råder over, reelt er tvunget til at tage højde for almindelige indkaldelsesfrister på omtrent tre måneder; at klager derfor, selv om han endnu ikke fysisk var i besiddelse af en formular, hvori indlevering af asylansøgning konstateres, ikke er isoleret og følges af foreninger; det følger heraf, at administrationen ikke kan beskyldes for en mangel på omhu i et sådant omfang, at det udgør en alvorlig og åbenbart ulovlig krænkelse af asylretten, som klager

gør gældende (...)”

53. Den 3. december 2014 afviste den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*), som klager havde forelagt sagen, begæringen med samme begrundelser som den første dommer.

54. Ved brev af 23. december 2014 henledte klager politipræfektens opmærksomhed på sin situation: Han oplyste, at han ikke havde andet valg end at bo på gaden, under broerne, i nærheden af banegården *Gare de l'Est*; han oplyste, at han var blevet overfaldet, havde fået stjålet sin bagage og levede i konstant frygt for, at disse hændelser skulle gentage sig.

55. Under mødet den 7. januar 2015 i præfekturet modtog klager en formular til ansøgning om opholdstilladelse på grundlag af asyl, som han indleverede udfyldt den 22. januar 2015. Han fik samme dag en midlertidig opholdstilladelse, der var gyldig frem til den 21. februar samme år, en formular til ansøgning om asyl og et tilbud om indkvartering i et modtagelsescenter for asylansøgere (CADA), forudsat der var plads. Klager accepterede dette tilbud, idet det var en betingelse for modtagelse af den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Klager hævder, at han mellem 23. oktober 2014 og 22. januar 2015 ikke var i stand til at dokumentere lovligheden af sit ophold på fransk territorium, og at han derfor havde levet i konstant frygt for en politikontrol og en udsendelsesforanstaltning, hvilket Regeringen bestrider. Regeringen oplyser, at den indkaldelse, der blev udleveret til klager om møde i præfekturet den 7. januar 2015, i sig selv fungerede som en midlertidig opholdstilladelse.

56. Den 28. januar 2015 henvendte klager sig til *Pôle emploi* for at anmode om ret til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). *Pôle emploi* nægtede at registrere anmodningen med den begrundelse, at klager ikke var i stand til at fremlægge en kvittering for, at hans asylansøgning var indleveret.

57. Den 29. januar 2015 indgav han et hastesøgsmål til forvaltningsdomstolen i Paris (*Tribunal administratif*) for at konstateret, at *Pôle emploi* afvisning havde tilsidesat retten til asyl på en alvorlig og ulovlig måde. Dommeren i hastesager afviste ved kendelse af 30. januar 2015 søgsmålet med følgende begrundelse:

”(...) politipræfekturet (...) har udstedt en midlertidig opholdstilladelse [til A.J.] den 22. januar 2015 med anmærkningen ”med henblik på henvendelse hos OFPRA”, samt asylansøgningsdokumenter til udfyldning inden for 21 dage; det fremgår af forundersøgelsen, at [A.J.] dags dato ikke kan dokumentere indlevering af asylansøgningen til OFPRA; det følger heraf, at *Pôle emploi* ved den 28. januar 2015 at afvise at give klager adgang til den midlertidige ydelse for asylansøgere i betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag ikke kan anses for skyldig i en alvorlig og åbenbart ulovlig krænkelse af asylretten; det følger heraf, at [A.J.]'s klage, som den foreligger, er at afvise”

58. Den 5. februar 2015 blev klagers asylansøgning registreret af OFPRA.

59. Den 6. februar 2015 stadfæstede den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*), der havde fået indbragt kæren, kendelsen af 30. januar 2015 med samme begrundelser som dem, der anført af hastesagsdommeren ved forvaltningsdomstolen (*Tribunal administratif*) i Paris (jf. præmis 57 ovenfor).

60. Den 12. februar 2015 fik klager ret til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Han modtog en første betaling på 194,65 EUR den 5. marts 2015. 1. april og 4. maj modtog han beløb på henholdsvis 354,95 EUR og 343,40 EUR.

61. Den 23. februar 2015 fik klager udleveret en kvittering for, at hans asylansøgning var indleveret til OFPRA. Samme dag blev hans midlertidige opholdstilladelse forlænget til den 22. august 2015.
62. Fra den 14. april 2015 var klager indkvarteret på et hotel som en del af SASA-hotellindlogeringen af enlige voksne (jf. præmis 49 ovenfor).
63. Den 23. april 2015 anerkendte OFPRA klagers flygtningestatus. Han fik afgørelsen forkyndt den 5. maj 2015. Klager oplyser, at han som følge heraf modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) sidste gang den 1. juni 2015 med et beløb på EUR 354,95.
64. I juni 2015 blev klager indkvarteret i et enkeltværelse i journalisterne hus i Paris i seks måneder. Journalisterne hus er en forening, der hvert år modtager og indlogerer omkring 30 journalister med opnået flygtningestatus i lokaler, der er stillet til rådighed af bystyret i Paris. Regeringen oplyser, at klager også fik udleveret daglige måltidskuponer og billetter til transport.

B. De faktiske forhold efter indbringelse af sagen for Domstolen

65. Ved skrivelse af 10. april 2017 anmodede justitskontoret ved Domstolen advokaten for G.I., (klage nr. 75547/13) om senest den 10. maj 2017 at oplyse, om klager havde til hensigt at forfølge sin klage i henhold til Konventionens artikel 37, stk. 1, litra a).
66. Den 5. maj 2017 meddelte klagers advokat justitskontoret, at han ikke havde været i stand til at komme i kontakt med sin klient igen og anmodede om forlængelse af fristen.
67. Den 9. maj 2017 fremsendte justitskontoret et brev med bekræftelse af modtagelsen til advokaten, hvori advokaten blev opfordret til inden den 10. juni 2017 at sende de oplysninger, der blev anmodet om i brevet af 10. april 2017, med angivelse af, at Domstolen kan slette en klage af sagslisten, når omstændighederne antyder, at de klagende parter ikke har til hensigt at forfølge klagen.
68. Den 9. juni 2017 svarede advokaten, at han trods forsøg ikke havde været i stand til at komme i kontakt med G.I., men at han ønskede at forfølge klagen, som ikke var blevet mindre aktuel både på grund af modtagelsesbetingelserne for asylansøgere i Frankrig og de tilgængelige retsmidlers ineffektivitet.
69. Advokaten svarede også, at S.G. og K.T., som havde bevaret kontakten med ham, havde til hensigt at forfølge deres klage.

RELEVANT RET, NATIONAL OG INTERNATIONAL PRAKSIS

I. FRANSK RET

[...]

II. EU-RET

[...]

RETLIGE BETRAGTNINGER

I. INDLEDENDE BETRAGTNINGER

[...]

II. OM DEN PÅSTÅEDE KRÆNKELSE AF KONVENTIONENS ARTIKEL 3

108. Klagerne, der alle fire ønskede at indgive en asylansøgning og reelt gjorde det, klager i henhold til artikel 3 over ikke at have været omfattet af de materielle forhold, især boliger eller den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), der var foreskrevet i national ret, og at de således blev tvunget til at leve på gaden i flere måneder under umenneskelige og nedværdigende forhold. N.H. og A.J. (klage nr. 28820/13 og nr. 1314/15) påstår ligeledes, at de franske jurisdiktioner systematisk undlader at tage højde for situationen for førstegangsasylansøgere uden midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl, og som, *de facto*, ikke er omfattet af modtagelsesordningen. De påstår, at der i den forbindelse er sket en overtrædelse af artikel 13 sammenholdt med Konventionens artikel 3, der har følgende ordlyd:

”Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.”

109. Domstolen, der henviser til, at den er herre over den juridiske kvalificering af de faktiske forhold, og konstaterer, at disse klagepunkter er sammenfaldende, vurderer det hensigtsmæssigt at behandle klagerne påstande alene i henhold til Konventionens artikel 3 (jf. for eksempel *Bouyid mod Belgien* [Storkammeret], nr. 23380/09, præmis 55, EMDH 2015, og *Lopes de Sousa Fernandes mod Portugal* [Storkammeret], nr. 56080/13, præmis 145, 19. december 2017; jf. ligeledes *Radomilja m.fl. mod Kroatien* [Storkammeret], nr. 37685/10 og 22768/12, præmis 114 og 126, 20. marts 2018 og *Khan mod Frankrig*, nr. 12267/16, præmis 40 og 41, 28. februar 2019). Domstolen vil som følge heraf efterprøve, om den indklagede stat har tilsidesat forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, ved ikke materielt og økonomisk at tage vare om klagerne som foreskrevet i national ret.

A. Om antagelse til realitetsbehandling

110. Domstolen bemærker, at dette klagepunkt ikke er åbenbart ugrundet i henhold til Konventionens artikel 35, stk. 3, litra a), og at det i øvrigt ikke kommer i konflikt med nogen anden afvisningsgrund. Klagen erklæres hermed for egnet til behandling.

B. Om realiteten

1. Parternes påstande

a) Klagerne

111. Klagerne påstår, at de befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med den situation, der blev behandlet i ovennævnte dom *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, idet de franske myndigheder er forpligtet til at tilbyde dem materielle modtagelsesforhold. Klagerne vurderer, at de i medfør af denne forpligtelse, der er udsprunget af national ret og EU-ret, burde kunne få adgang til materielle modtagelsesforhold, så snart de udtrykker ønske om at indgive en asylansøgning, og indtil der træffes en endelig afgørelse om ansøgningen.

112. Klagerne henviser til, at den voldsomme migrationsstrøm, som Frankrig er eksponeret for, ikke kan fritage landet for dets konventionsbestemte forpligtelser (jf. *De Souza Ribeiro mod Frankrig* [Storkammeret], nr. 22689/07, præmis 97, EDM 2012).

113. N.H. og A.J. (klage nr. 28820/13 og nr. 13114/15) hævder ligeledes, at den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) konstant har fastslået, at en frist for meddelelse af opholdstilladelse til asylansøgere på mindre end tre måneder i Paris-området er rimelig, og at politipræfekten i Paris som følge heraf hverken har krænket asylretten eller retten til at få de materielle modtagelsesforhold stillet til rådighed. Ifølge klagerne fører denne situation, der er specifik for Paris-området, til et brud på lighed på nationalt territorium mellem asylansøgere i forhold til ”modtagelsesdirektivet” (jf. præmis 95 ovenfor).

114. Klagerne (klage nr. 28820/13 og nr. 13114/15) hævder i øvrigt, at EU-domstolen i *Cimade og Gisti*-sagen, der er nævnt ovenfor (jf. præmis 98 ovenfor), har påpeget, at ”modtagelsesdirektivet” og iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder er til hinder for, at en medlemsstat, der har fået forelagt en asylansøgning, kan fratage en asylansøger beskyttelsen i de minimumsstandarder, der er fastsat i direktivet, uanset om det er i en midlertidig periode. At lade retten til de materielle modtagelsesforhold være forbeholdt asylansøgere på grundlag af deres alder, helbredstilstand eller familiesituation strider mod ordlyden af og ånden i EU-retten (jf. præmis 95 ovenfor).

115. Endelig hævder klagerne (klage nr. 28820/13 og nr. 73114/15), at hverken de franske myndigheder eller franske jurisdiktioner i modsætning til Domstolen (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 251) tilsyneladende identificerer asylansøgere som en særligt dårligt stillet og sårbar befolkningsgruppe, der har behov for beskyttelse.

116. Som svar på Regeringens argumenter henviser klagerne til bestemmelserne i den forpligtelse, der var pålagt staten, til at imødekomme asylansøgernes væsentlige og grundlæggende behov, som det er præciseret i dommen fra EU-domstolen af 27. februar 2014 (jf. præmis 99 ovenfor).

117. Klagerne (klage nr. 28820/13 og nr. 73114/15) påpeger, at den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) siden en afgørelse af 10. maj 2012 (jf. præmis 91 ovenfor) systematisk i medfør af § L. 522-3 i den franske forvaltningslov (*code de justice administrative*) (jf. præmis 90 ovenfor) har afvist begæringer om hastesagsbehandling af søgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med registrering af en asylansøgning med den begrundelse, at fristen for at gøre dette er en følge af tilstrømningen af asylansøgere.

118. N.H. (klage nr. 28820/13) afviser, at han skulle have været i ond tro eller skjult oplysninger i sin ansøgning og henviser til de forhold, hvorunder han fremlagde klagen for Domstolen. Han påpeger endvidere, at han under sin samtale med OFPRA havde

givet forklaringer om den identitet, han havde oplyst under asylproceduren i Danmark. Klager insisterer på, at han var hjemløs og uden midler. Han påpeger, at han trods talrige henvendelser ikke fik adgang til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), og at han ikke kan se, hvilke andre henvendelser, han kunne have foretaget, eller retsmidler han kunne have iværksat.

119. I klage nr. 75547/13 bestrider S.G. og K.T. fremstillingen af deres juridiske og faktuelle situation. De hævder, at de omstændigheder, hvorunder OFPRA afviste K.T's asylansøgning, er irrelevante. Klagerne afviser ligeledes den beskrivelse, som Regeringen har udfærdiget af modtagelsesordningerne for asylansøgere. Ifølge dem var der kun åbent tre timer om ugen hos OFII, og såvel utilstrækkeligheden af som manglerne ved denne varighed kompenseres ikke af ordningen med indkvartering i et modtagelsescenter for asylansøgere (CADA). De oplyser, selv om asylansøgere tilbydes hjælp, at det ikke er ensbetydende med, at man kan regne med indkvartering.

120. S.G. og K.T. bestrider ligeledes Regeringens påstande, ifølge hvilke de kun skulle have gjort begrænset brug af ordningen med nødherberg ("115"), og at de skulle have mistet deres plads i en indlogeringsordning på grund af deres opførsel eller fravær.

121. A.J. (klage nr. 13114/15) påpeger, at han, i modsætning til Regeringens påstande, og som det fastslås i erklæringen fra vicechefen for den sociale og administrative hjælpetjeneste *France Terre d'Asile*, ikke blev henvist til foreninger, der tilbyder mad og tøj i ventetiden, indtil der var mulighed for at blive omfattet af de materielle modtagelsesforhold i henhold til "modtagelsesdirektivet".

122. Klager påpeger, at han forgæves anmodede myndighederne om indkvartering og ret til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA). Klager påpeger, at han først modtog denne ydelse den 5. marts 2015 og som følge heraf var uden midler i 133 dage. De modtagne beløb for ydelsen på i alt 893,10 EUR mellem denne dato og den 5. maj 2015, der er den dato, der svarer til underretningen om OFPRA's beslutning, var stort set utilstrækkelige til at sikre ham et leveniveau, der garanterer hans helbred og fornødenheder. Han fik i henhold til bestemmelserne i § L. 5423-11 i arbejdsloven (*code du travail*) (jf. præmis 80 ovenfor) udbetalt den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) sidste gang den 1. juni 2015. Han påpeger ligeledes, at han fra den 23. oktober 2014 og til den 14. april 2015, hvor han blev indlogeret, boede 170 dage på gaden, idet han kun var indlogeret fire nætter (den 5., 12., 13. og 14. november 2014) i et nødherberg. Han levede endelig i frygt for politikontrol og en udsendelsesforanstaltning mellem den 23. oktober 2014 og den 22. januar 2015. I denne henseende henviser klager til rapporten med titlen "*L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*" (jf. præmis 83 ovenfor).

b) Regeringen

i. Generelle bemærkninger

123. Regeringen oplyser først og fremmest, at Domstolen i ovennævnte dom *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* støttende sin konstatering af krænkelse på de tre følgende kriterier: de nationale myndigheders passivitet, klagers kummerlige levevilkår på gaden og angstfølelse, der var voldsomt tiltagende på grund af manglende udsigt til en bedring af situationen. Regeringen vurderer, at klagerens situation i den foreliggende sag ikke

kan sammenlignes med den situation, der blev behandlet i ovennævnte dom *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*.

124. Regeringen redegør først for de konjunkturbestemte vanskeligheder, som den havde været udsat for. Regeringen gør gældende, at antallet af asylansøgere, der er registreret af OFPRA, steg med 80 % mellem 2007 og 2014.

125. Denne hurtige og kontinuerlige stigning har medført en mætning af det nationale modtagelsessystem (DNA) i hele landet på trods af stigende økonomiske og menneskelige ressourcer. Der blev således mellem 2012 og 2014 oprettet 3.065 pladser i modtagelsescentrene for asylansøgere (CADA), dvs. en stigning på 14 %. Der er gjort en lignende indsats for at øge antallet af pladser til asylansøgere i nødherbergsordningen. Der er siden 2009 oprettet 4.000 pladser, hvilket bringer antallet op på 24.600 i 2013. Det er planlagt, at denne indsats skal fortsætte i fremtiden.

126. Derudover har OFPRA og CNDA siden 2011 regelmæssigt ansat personale for at forkorte behandlingstiderne. Pr. 31. december 2013 var disse i gennemsnit syv måneder ved OFPRA og otte måneder og seksogtyve dage ved CNDA.

127. Stigningen i antallet af asylansøgere er navnlig stor i Ile-de-France-regionen, især i Paris, og i Languedoc-Roussillon-regionen, mere specifikt i Aude-departementet.

128. Antallet af asylansøgninger, der blev registreret på præfekturet i Paris, udgjorde 4.588 i 2007 og nåede op på 7.827 i 2012. I december 2013 var der 430 indkvarteringspladser i modtagelsescentrene for asylansøgere (CADA) i hovedstaden. I samme periode var der i hele Ile-de-France 3.656 indkvarteringspladser i modtagelsescentrene for asylansøgere, eller 125 ekstra pladser sammenlignet med udgangen af 2012. Derudover medførte den midlertidige mætning af DNA i Paris i april 2011, at der blev oprettet et nyt modtagelsessystem for asylansøgere. Det nye system indebar, at køerne foran politipræfekturet forsvandt, og at de uværdige lejre, der blev oprettet om natten og i weekenderne i nærheden heraf, forsvandt. Regeringen understreger endvidere, at de almindelige frister for indkaldelse til politipræfekturet med henblik på registrering af en asylansøgning efter indførelsen af denne ordning blev reduceret til tre måneder. En midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl udstedes tilsvarende efter en periode på fire måneder.

129. I Languedoc-Roussillon-regionen, og især i Aude-departementet, steg antallet af asylansøgere med 38,8 % i 2013 sammenlignet med 2012. I løbet af disse to år blev der sideløbende oprettet 51 % ekstra indkvarteringspladser i modtagelsescentrene for asylansøgere, og antallet af nødherbergspladser for asylansøgere (HUDA) steg fra 35 til 117.

130. Endelig påpeger Regeringen, at statsrådet den 23. juli 2014 vedtog et lovforslag om reform af asyl, der er led i processen med harmonisering af retten i EU-landene inden dette området, for bedre fremover at kunne håndtere en midlertidig mætning af det nationale modtagelsessystem (DNA) i bestemte geografiske områder. Rådet For Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet vedtog den 26. juni 2013 de reviderede tekster til direktiv nr. 2013/32/EU (om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning)) og direktiv nr. 2013/33/EU (om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), der skal gennemføres i juli 2015, til Dublin III-forordningen, og som finder direkte anvendelse fra januar 2014, og Eurodac-forordningen, der finder direkte anvendelse fra juli 2015. Loven om reform af asylsystemet, der blev bekendtgjort den 29. juli 2015, trådte i kraft

den 2. november 2015. Ifølge denne lov skal asylansøgninger registreres inden en frist på tre dage, og der skal udleveres et dokument til asylansøgerne, hvori indlevering af asylansøgningen bekræftes. Dette skal ske, uanset om der er tale om den normale eller såkaldte prioriterede asylprocedure. Derudover skal hver asylansøgers sårbarhed vurderes for at fastslå personens særlige modtagelsesbehov. Endelig har klagen til nationale domstol for asylret CNDA fået opsættende virkning.

131. I den foreliggende sag oplyste Regeringen, at klagerne var unge, enlige og ved godt helbred. Regeringen påpeger, at de ikke kunne indkvarteres i en struktur dedikeret til asylansøgere på grund af den midlertidige mætning af indkvarteringsfaciliteterne. Denne situation har reelt foranlediget de nationale myndigheder til at prioritere modtagelse af asylansøgere, der dokumenterer, at de er særligt sårbare på grund af alder, helbred eller familiesituation.

ii. Klage N.H. nr. 28820/13

132. Regeringen fremhæver klagers onde tro, idet han ikke i ansøgning oplyser, at han havde opholdt sig og ansøgt om asyl i Danmark under en anden identitet.

133. Regeringen erkender, at tiden mellem klagers første henvendelse på præfekturet og den dato, hvor han kunne indgive en asylansøgning, ikke er tilfredsstillende.

134. Regeringen gør gældende, at klager, når det først var bestemt, hvilken stat der er ansvarlig for klagers asylansøgning, kunne indsende sin ansøgning, og at klagers sag var administrativt overtaget fra den 26. marts 2013. Den oplyser i øvrigt, at klager fra den 4. april 2013 var beskyttet mod udvisning til Afghanistan indtil OFPRA's behandling af hans asylansøgning. Der gik ni måneder mellem hans ankomst til det franske territorium og tildeling af retten til international beskyttelse. Klager kan derfor ikke klage over langvarig usikkerhed eller en fuldstændig mangel på udsigt til en bedring af sin situation.

135. Regeringen oplyser endelig, at klager, selv om han hverken havde fået plads på et modtagelsescenter for asylansøgere eller nødherberg, på grund af sin sårbare situation var berettiget til de tilgængelige, betingelsesløse hjælpeordninger, og hvortil de foreninger, der hjælper asylansøgere, kunne henvise ham. Hvis klager virkelig havde brækket håndledet, ville han kunne være blevet behandlet gratis. Han kunne i øvrigt have henvendt sig til de almenretlige nødherberg, have modtaget hjælp til mad i offentligt regi eller foreningsregi, hjælp til tøj, adgang til brusebad og sanitære forhold. Klager fik desuden retshjælp fra foreninger og fik systematisk tildelt fri proces.

iii. Klage S.G. m.fl. nr. 75547/13

136. Regeringen hævder, at administrationen ved klagernes indlevering af asylansøgningerne iværksatte tiltag for dels at registrere dem på "115" og på ventelisten til indkvarteringspladser i modtagelsescentre for asylansøgere og dels lod dem registrere, således de at kunne modtage den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), opnå universel sundhedsdækning (CMU) og statsfinansieret sundhedspleje (AME).

137. Regeringen påpeger, at klagerne efter at være orienteret om eksistensen og betingelserne for adgang til "115" havde kunnet få plads i det almenretlige nødherberg

(HUDC) i Castelnaudary. Selvom det er muligt at opholde sig i en sådan struktur i tre måneder med efterfølgende forlængelse, forlod klagerne frivilligt centret eller blev bortvist på grund af deres opførsel (jf. præmis 22 og 38 ovenfor).

138. Regeringen påpeger, at klagerne til afhjælpning af deres grundlæggende behov modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), og at tjenesterne i den første modtagelsesstruktur for asylansøgere henviste dem til de autoriserede foreninger, så de kunne modtage mad og tøj. Den påpeger, at klagerne ikke fremlagde lægeerklæringer om deres helbredstilstand og særlige sårbarhed. Derudover viser de medicinske dokumenter, der er fremlagt af K.T., der alle er efter indgivelsen af klagen, at han modtog al nødvendig pleje og fuld støtte, så snart han anmodede om lægehjælp.

iv. Klage A.J., nr. 13114/15

139. Regeringen oplyser, at der var gået seks måneder mellem klagers første indkaldelse til præfekturet og OFPRA's anerkendelse af hans flygtningestatus. Det er den tidsfrist, der er anført i artikel 31 i direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013.

140. Regeringen påpeger, at klager i praksis var beskyttet mod en udsendelsesforanstaltning i kraft af indkaldelsen til et møde i præfekturet den 7. januar 2015, som han modtog den 23. oktober 2014. Regeringen hævder, at denne indkaldelse fungerede som en midlertidig opholdstilladelse.

141. Regeringen påpeger, at klager reelt ikke blev indkvarteret, hverken permanent eller på nødherberg for asylansøgere, da disse strukturer var fyldte. Han kontaktede dog "115" og blev indkvarteret om natten den 5., 12., 13. og 14. november 2014. Derudover modtog han den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) fra 12. februar 2015 og til 1. juli 2015, dvs. i en periode på fire og en halv måned, idet OFPRA's afgørelse af 23. april 2015 om tildeling af flygtningestatus blev forkyndt for ham den 5. maj 2015. I henhold til § L. 5423-11 i arbejdsloven (*code du travail*) ophører udbetaling af denne ydelse ved udgangen af måneden efter meddelelsen om denne afgørelse (jf. præmis 80 ovenfor).

142. Regeringen skal understrege, at klager blev indkvarteret fra den 14. april 2015 på et hotel i det 19. arrondissement i Paris som led i hotelindlogering af enlige voksne. Han blev efterfølgende i juni 2015 indkvarteret i journalisternes hus i det 15. arrondissement i Paris. Denne forening modtager og indlogerer gratis hvert år tredive flygtede journalister i en periode på seks måneder i lokaler, der stilles til rådighed af bystyret i Paris. Klager fik et enkeltværelse i sikre lokaler samt daglige måltidskuponer og transportbilletter.

143. I forbindelse med tredjepartsinterventionen påpeger Regeringen, at der - for at opfylde målet om at registrere en asylansøgning inden for fristen på tre dage, der er fastsat i lov af 29. juli 2015 (jf. præmis 74 ovenfor), er oprettet centrale modtagelsesskranker, der er forbeholdt asylansøgere, i præfekturet og OFII.

2. Bemærkninger fra intervenerende tredjeparter (klage nr. 28820/13 og 13114/15)

a) Klage nr. 28820/13 (N.H.)

144. CFDA - en ikke-statslig organisation, hvis formål navnlig er på nationalt,

regionalt og europæisk plan i samarbejde med Den Høje Kommission for Flygtninge (HCR) at udvise årvågenhed og opmærksomhed i forhold til asyl- eller flygtningestatus og være i dialog med de administrationer, der er ansvarlige for modtagelse og beskyttelse af asylansøgere og flygtninge. Organisationens observationer vedrører modtagelsesforholdene for asylansøgere.

145. CFDA oplyser, at mætningen af modtagelsessystemet for asylansøgere tydeligt fremgår allerede ved registreringen af asylansøgningerne. Organisationen understreger, at førstegangsasylansøgere, der afventer det første møde i politipræfektoret, ikke er i besiddelse af et dokument, der beskytter dem i tilfælde af identitetskontrol mod at blive anbragt i et interneringscenter.

146. CFDA insisterer på, at asylansøgeren under det første møde i præfektoret burde have været i stand til at indgive sin ansøgning om opholdstilladelse på grundlag af asyl, få taget fingeraftryk i medfør af Rådets forordning nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen "EURODAC" (EUT L 316, s. 1) og bortset fra i ét af de fire tilfælde, hvor ophold kan afvises i medfør af § L. 741-4 i CESEDA (jr. præmis 72 ovenfor), få en midlertidig opholdstilladelse i en måned på grundlag af asyl. I praksis sikrer præfektorets ansatte sig imidlertid, at klager har en postadresse (jf. præmis 5 ovenfor), indtaster nogle oplysninger i edb-systemet over udlændinge og udleverer en simpel indkaldelse til et møde inden tre måneder. I indkaldelsen er de dokumenter, der skal fremlægges, anført, selvom næsten alle asylansøgere allerede har medbragt disse. Asylsøgeren bistås ikke af en tolk og modtager ingen nyttige oplysninger om registrering af ansøgningen, hvilket er i strid med loven. I perioden på tre måneder, der går forud for opholdstilladelsen, kan asylansøgeren ikke dokumentere sin anmodning om international beskyttelse og har derfor ikke adgang til de minimumsmodtagelsesforhold, der ellers ville kunne gøres krav på i henhold til national ret. CFDA fortsætter med at redegøre for indholdet af de møder, der følger, for at konkludere, at det system, der er indført af politipræfekten i Paris, fører til en kunstig forlængelse af fristerne for registrering og derefter afgørelse om asylansøgninger og bringer asylansøgerne i en ekstremt usikker situation.

147. CFDA påpeger i øvrigt, at byen/departementet Paris har 430 indkvarteringspladser i modtagelsescentre for asylansøgere (CADA), og at dette antal på trods af stigningen i efterspørgslen ikke er ændret siden 2010. "115" er ligeledes mættet: I henhold til "115"-barometeret, der er oprettet af *Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion Sociale* (national sammenslutning af modtage- og social integreringsforeninger - FNARS), blev 47 % af de fremsatte anmodninger ikke imødekommet i november 2013. Opkaldet til "115" skal foretages meget tidligt om morgenen, da der ofte efter kl. 8 ikke er flere ledige pladser. Derudover forhindrer både sprogbarrieren og ventetiden på telefonen nogle asylansøgere i at kunne ringe til dette nummer.

148. Endelig nævner CFDA, at modtagelsen af den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) er betinget af, at der enten kan fremlægges en midlertidig opholdstilladelse eller et brev fra OFPRA om registrering eller en såkaldt Dublin-indkaldelse. Manglende opholdsdokument kan også have indflydelse på adgang til behandling.

b) Klage nr. 28820/13 (N.H.) og nr. 13114/15 (A.J).

149. I disse to klager vedrører angår observationerne fra *Défenseur des droits*, fransk uafhængig administrativ myndighed, de franske myndigheders opfyldelse af deres forpligtelser dels i henhold til direktivet om materielle modtagelsesforhold, der skal sikres alle asylansøgere, og dels Domstolens retspraksis.

150. *Défenseur des droits* bemærker, at modtagelsessystemet for asylansøgere i Frankrig ikke garanterer dem en reel adgang til de materielle modtagelsesforhold. Den første forhindring er, at præfekturet ikke inden for en kort periode udsteder en midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl. Den frist, der er fastsat hertil af CESEDA, er på fjorten dage. I praksis er fristen tre til fem måneder afhængigt af regionen. *Défenseur des droits* bemærker også, at Europa-Kommissionen i sin rapport fra 2007 om anvendelse af ”modtagelsesdirektivet” påpegede, at der i artikel 6 i direktivet er fastsat en frist på tre dage for staterne.

151. *Défenseur des droits* oplyser, at den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (*Conseil d'État*) siden en bekendtgørelse af 10. maj 2012 konsekvent har vurderet, at fristen på tre måneder for registrering af anmodningen er rimelig i tilfælde af en massiv tilstrømning af asylansøgere og i betragtning af de begrænsede midler, der er til rådighed for myndighederne, og at der er derfor ikke er tale om krænkelse af retten til asyl (jf. præmis 91 ovenfor). Ifølge *Défenseur des droits* gør denne faste retspraksis det imidlertid hverken muligt at stoppe den meget prekære situation for asylansøgere eller sikre dem reel adgang til materielle modtagelsesforhold, når de befinder sig i regioner med et højt antal asylansøgninger.

152. Som følge heraf påpeger *Défenseur des droits*, at det er nødvendigt at få en midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl for at få adgang til asylproceduren, for at opholde sig lovligt på fransk territorium, mens asylansøgningen behandles, og for at blive omfattet af de materielle modtagelsesforhold. I løbet af de tre til fem måneder, der går forud for udstedelsen af denne midlertidige opholdstilladelse, er asylansøgere derfor tvunget til at leve i en ekstremt usikker situation. De har intet andet valg end at leve på gaden uden at kunne opfylde deres grundlæggende behov. Da de befinder sig i en situation uden lovligt ophold, kan de desuden tilbageholdes og derefter tilbagesendes til hjemlandet.

153. *Défenseur des droits* oplyser, at den almenretlige nødherbergsordning (”115”) er mættet, og at familier med mindreårige børn, ældre og/eller personer med helbredsmæssige problemer prioriteres. *Défenseur des droits* påpeger endvidere, selvom en asylansøger har ret til almenretlig indkvartering, og selvom han ikke har fremsat en anmodning om indkvartering i et modtagelsescenter, at denne henvendelse er formålsløs. I denne forbindelse henviser *Défenseur des droits* dels til mætning af indkvarteringssystemet og dels til, at de kompetente myndigheder i sager om almenretlig indkvartering har en betydelig skønsmargen til at træffe afgørelse om anmodningens prioritet og presserende karakter. Endelig bemærker *Défenseur des droits*, at asylansøgere, der kun er i besiddelse af en indkaldelse til præfekturet, ikke kan gøre krav på den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA).

154. *Défenseur des droits* har samme konstateringer som CFDA i klage nr. 28820/13. *Défenseur des droits* tilføjer, at lovgiveren ændrede CESEDA den 29. juli 2015, således at registreringen af asylansøgningen sker uden et forudgående krav om

en postadresse og senest tre arbejdsdage efter fremsættelse af anmodningen for den kompetente, administrative myndighed. Den erklæring, der udstedes, skal endvidere gælde som en midlertidig opholdstilladelse, der kan forlænges, indtil OFPRA, og i givet fald CNDA, har truffet en afgørelse.

3. Domstolens bemærkninger

a) Generelle principper

155. Domstolen henviser til, at hverken konventionen eller dens protokoller fastlægger retten til politisk asyl (*N.D. og N.T. mod Spanien* [Storkammeret], nr. 8675/15 og 8697/15, præmis 188, 13. februar 2020), og at de kontraherende stater har ret til, uden at dette berører deres forpligtelser, der følger af traktater, herunder konventionen, at kontrollere indrejse, ophold og udvisning af ikke-statsborgere (jf. blandt mange andre *N.D. og N.T. mod Spanien*, nævnt ovenfor, præmis 167).

156. Staterne skal dog navnlig tage hensyn til Konventionens artikel 3, hvori én af de grundlæggende værdier i ethvert demokratisk samfund fastlægges og tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf uden undtagelse forbydes uanset ofrets adfærd (jf. blandt andet *Labita mod Italien* [Storkammeret], nr. 26772/95, præmis 119, EMD 2000-IV). Forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling, der er nedfældet i Konventionens artikel 3, er en civilisationsværdi, der er tæt knyttet til respekten for den menneskelige værdighed, og som er en hjørnesten i Konventionen (*Khlaifia m.fl. mod Italien* [Storkammeret] nr. 16483/12, præmis 158, 15. december 2016).

157. Domstolen kan i øvrigt kun gentage sin veletablerede retspraksis, hvorefter - på grund af den absolutte karakter af Konventionens artikel 3 - faktorer, der er knyttet til en stigende tilstrømning af migranter, ikke kan fritage de kontraherende stater for deres forpligtelser i henhold til denne bestemmelse (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 223; *Khlaifia m.fl.*, nævnt ovenfor, præmis 184). Selv om begrænsningerne i en migrationskrise ikke i sig selv kan retfærdiggøre en overtrædelse af artikel 3, finder Domstolen, at det i det mindste ville være kunstigt at behandle kendsgerningerne i de sager, den får forelagt, ved at se bort fra den generelle kontekst, hvori de fandt sted (jf. *Khlaifia m.fl.*, nævnt ovenfor, præmis 184).

158. Domstolen har gentagne gange oplyst, at en umenneskelig og nedværdigende behandling skal frembyde et minimum af alvor for at falde ind under forbuddet i artikel 3. Vurderingen af dette minimum er relativ; det afhænger af alle informationer i sagen, og navnlig varigheden af behandlingen og dens fysiske eller mentale virkninger samt undertiden den krænkedes køn, alder og sundhedstilstand (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 219, *Khlaifia m.fl.*, nævnt ovenfor, præmis 159, og *Tarakhel mod Schweiz*, nævnt ovenfor, præmis 94).

159. Behandling kan kvalificeres som "vanærende" i henhold til artikel 3, hvis den ydmyger eller nedværdiger et menneske, hvis den viser mangel på respekt for hans eller hendes værdighed eller endda reducerer den, eller hvis den hos den pågældende vækker følelser af frygt, angst eller mindreværd, der er i stand til at nedbryde personens moralske og fysiske modstand (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 220, *Khlaifia m.fl.*, nævnt ovenfor, præmis 159 og *Svinarenko og Slyadnev mod Rusland*,

[Storkammeret], nr. 32541/08 og 43441/08, præmis 115, 17. juli 2014).

161. Domstolen finder det nødvendigt at henvide til, at artikel 3 ikke kan fortolkes som en forpligtelse for de høje kontraherende parter til at garantere en indkvarteringsret for alle, der hører under deres jurisdiktion (*Chapman mod Det Forenede Kongerige* [Storkammeret], nr. 27238/95, præmis 99, EMD 2001-I). Der kan heller ikke af artikel 3 udledes en generel pligt at yde flygtninge økonomisk bistand, således de kan opretholde en bestemt levestandard (*Muslim mod Tyrkiet*, nr. 53566/99, præmis 85, 26. april 2005). Domstolen har imidlertid i en sag, der vedrører en anden EU-medlemsstat, vurderet, at spørgsmålet om asylansøgere, der klager over deres situation med dyb armod, ikke kunne ses ud fra dette perspektiv. Som det fremgår af de ovenfor beskrevne juridiske rammer, er forpligtelsen til at stille indkvartering eller anstændige materielle forhold til rådighed for fattige asylansøgere en del af den positive ret og påhviler myndighederne i den pågældende indklagede stat i medfør af ordlyden i den nationale ret, der gennemfører EU-lovgivningen, nemlig ”modtagelsesdirektivet” (jf. præmis 95 ovenfor) (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 250).

162. Domstolen henviser endvidere til, at asylansøgere kan betragtes som sårbare på grund af deres migration og de traumatiske oplevelser, de tidligere måtte have haft (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 232; *Ilias og Ahmed mod Ungarn*, ([Storkammeret], nr. 47287/15, præmis 192, 21. november 2019). Domstolen bemærker, at behovet for at beskytte asylansøgere er genstand for en bred konsensus på internationalt og europæisk plan, som det fremgår af Genevekonventionen, mandatet og aktiviteterne for De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) samt de standarder, der er indeholdt i Den Europæiske Unions ”modtagelsesdirektiv” (jf. *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 251).

163. Domstolen henviser til, at den ikke har udelukket muligheden for, at staten kan drages til ansvar i henhold til artikel 3 ved en behandling, hvor en klager, der er helt afhængig af offentlig støtte, møder lige gyldighed fra myndighedernes side, når den pågældende person befinder sig i en situation med afsavn eller mangler, der er så alvorlig, at det ville være uforeneligt med den menneskelige værdighed (*Budina mod Rusland* (dec.), nr. 45603/05, 18. juni 2009).

164. Domstolen har allerede truffet afgørelse om, at alvoren i en situation med afsavn, hvor en klager, en asylansøger, ikke havde været i stand til at dække sine mest grundlæggende behov, forstået som at få mad, vaske sig og finde indkvartering i flere måneder, levet i permanent angst over at blive overfaldet og frarøvet og i totalt fravær af udsigt til, at situationen skulle kunne blive bedre (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 254) og kombineret med inertien fra kompetente asylmyndigheder, var en krænkelse af Konventionens artikel 3 (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 262-263; jf. efter *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor: *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og nr. 11449/07, præmis 283, 28. juni 2011, og *F.H. mod Grækenland*, nr. 78456/11, præmis 107-111, 31. juli 2014).

b) Anvendelse af principperne i den foreliggende sag

165. Klagerne kritiserer dels de franske myndigheder for den umulige situation, som de befandt sig i, på grund af forsætlig handling eller forsætlig undladelse fra disse

myndigheders side for i praksis at lade dem blive omfattet af den materielle og økonomiske støtte, der er foreskrevet i national ret, således at de kunne imødekomme deres grundlæggende behov, og dels for ligestyldigheden fra samme myndigheders side over for dem.

166. Domstolen påpeger, at den i henhold til Konventionens artikel 19 og artikel 32, stk. 1, kun har kompetence til at anvende EU-reglerne eller til at behandle de påståede overtrædelser, hvis og såfremt disse overtrædelser måtte have krænket de rettigheder og friheder, der er beskyttet af Konventionen. Mere generelt tilkommer det primært de nationale myndigheder, navnlig domstolene, at fortolke og anvende national ret, om nødvendigt i overensstemmelse med EU-lovgivningen, idet Domstolens rolle er begrænset til at afgøre, om virkningerne af deres beslutninger er forenelige med Konventionen (*Jeunesse mod Nederlandene* [Storkammeret], nr. 12738/10, præmis 110, 3. oktober 2014). I den foreliggende sag skal Domstolen kun afgøre, om klagerne, der på daværende tidspunkt var 20, 23, 26 og 40 år gamle, enlige, ved godt helbred og uden forsørgerpligt over børn, stod i en situation med ekstremt materiel armod, der kunne udgøre et problem i henhold til artikel 3 (*M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, nævnt ovenfor, præmis 252).

167. Domstolen lægger først og fremmest til grund, således som klagerne hævder, at asylansøgere i henhold til national ret ikke havde ret til at udøve en erhvervsaktivitet under proceduren, bortset fra på de restriktive betingelser, der er anført i § R. 742-2 i CESEDA (jf. præmis 72 ovenfor). Domstolen henviser endvidere til, at klagerne, der var myndige og enlige på fransk territorium, befandt sig i en situation med armod. Domstolen udleder heraf, at klagerne for at opfylde deres grundlæggende behov var fuldt afhængige af den materielle og økonomiske støtte, der er foreskrevet i national lov (jf. præmis 77-82 ovenfor), og som skulle gives dem, så længe de havde tilladelse til at forblive på området som asylansøgere (jf. præmis 95 til 97 ovenfor).

168. Domstolen henviser herefter til, at udlændinge med ulovligt ophold, der ønskede at få asyl i Frankrig ifølge den dengang gældende franske ordning (jf. præmis 70-72, 146 og 150 ovenfor) som et første skridt skulle ansøge om opholdstilladelse på grundlag af asyl. Domstolen bemærker, at der i § R. 742-1 i CESEDA (jf. præmis 72 ovenfor) i princippet var fastsat en frist for myndighederne på fjorten dage fra det tidspunkt, hvor en ansøger henvender sig på præfekturet med postadresse og de krævede dokumenter (jf. præmis 72 ovenfor), til at registrere asylansøgningen og give ansøgerne ret til at opholde sig lovligt i landet.

169. Domstolen bemærker, at denne periode i praksis var tre til fem måneder i gennemsnit afhængigt af præfekturet på tidspunktet for hændelserne (jf. præmis 146 og 150 ovenfor). I den foreliggende sag konstaterer Domstolen, at der mellem det tidspunkt, hvor N.H. (klage nr. 28820/13) og K.T. (klage nr. 75547/13) mødte på præfekturet for at ansøge om asyl, og den dato hvor de fik registreret asylansøgningen på præfekturet, for første klager vedkommende gik 95 dage og for anden klagers vedkommende 131 dage. Domstolen bemærker i øvrigt, at A.J. (klage nr. 13114/15) fik en midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl 90 dage efter at have ansøgt om asyl på præfekturet. Domstolen noterer, at Regeringen har erkendt, at fristen for N.H.'s (klage nr. 28820/13) registrering af asylansøgningen "ikke er tilfredsstillende". Domstolen henviser endelig til, at S.G. (klage nr. 75547/13) fik en kvittering for indlevering af sin asylansøgning 28 dage efter det første møde på præfekturet.

170. Domstolen påpeger imidlertid, at det på ingen måde tilkommer den at udtale sig om disse frister (jf. præmis 169 ovenfor), men at det til gengæld tilkommer den at undersøge indvirkningen heraf på klagerens situation for at afgøre om tolerancegrænsen i forhold til Konventionens artikel 3 er nået. I denne henseende gør N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15) gældende, at de i de pågældende perioder (jf. ovenstående præmis 169) ikke havde status af asylansøgere, og at de som følge heraf hverken kunne stille krav om indlogering eller den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA), og at de dermed opholdt sig ulovligt i Frankrig.

171. Domstolen konstaterer, at klagerne inden registreringen af deres asylansøgning (jf. præmis 169 ovenfor) reelt ikke kunne dokumentere deres status. Domstolen bemærker i øvrigt, at N.H. (klage nr. 28820/13 og A.J. (klage nr. 13114/15) af den årsag har indbragt et hastesøgsmål om beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder for forvaltningsdomstolen for at få politipræfekten forpligtet til at behandle deres opholdstilladelse på grundlag af asyl og udstede en midlertidig opholdstilladelse til dem (jf. præmis 7 til 9 og 53 til 54 ovenfor). Klagerne fik ikke medhold i disse sager (jf. ovenstående præmis 7 til 9 og 53 til 54). Domstolen henviser i øvrigt til, at modtagelse af den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) ifølge national ret er betinget af, at der for *Pôle emploi* kan fremlægges en opholdstilladelse på grundlag af asyl og et bevis for, at ansøgningen reelt er indleveret til OFPRA (jr. præmis 79 ovenfor). Domstolen bemærker, at både *Pôle emploi* og de nationale jurisdiktioner har gjort denne regel gældende over for A.J. (klage nr. 13114/15) (jf. ovenstående præmis 56 og 57).

172. N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15) redegør først og fremmest for, at de, idet de ikke kunne dokumentere deres status af asylansøgere, har levet i frygt i henholdsvis 95 dage, 131 dage og 90 dage for at blive arresteret og udvist til deres oprindelseslande. Selv om Regeringen hævder, at de var beskyttet mod en udsendelsesforanstaltning fra deres første fremmøde på præfekturet i kraft af indkaldelsen til et senere møde, konstaterer Domstolen imidlertid, at dels *Inspection générale des finances* (finanstilsynet), *Inspection générale des affaires sociales* (tilsynet med sociale anliggender) og *Inspection générale de l'administration* (tilsynet med administrative anliggender), og dels *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (udvalget for vurdering og tilsyn med de offentlige politikker) ved den franske Nationalforsamling i rapporter, der blev offentliggjort i april 2013 og i april 2014, har påpeget, at asylansøgere risikerer at blive udvist til oprindelseslandet, inden de opnår en midlertidig opholdstilladelse (jr. præmis 83 og 84 ovenfor). Domstolen henviser til, at selvom det i den første af disse to rapporter fremhæves, at fremvisning af indkaldelsen til en samtale skulle fjerne enhver risiko for at blive udsendt, så er det ikke anført i den anden rapport, at de nationale myndigheder skulle have valgt en sådan tilgang. Domstolen bemærker endvidere, at CFDA og *Défenseur des droits* (jf. præmis 145, 146 og 152 ovenfor), der i deres iagttagelser beskriver situationen i Paris, påpeger, at førstegangsasylansøgere, mens de afventede det første møde på politipræfekturet, ikke var i besiddelse af et dokument, der i tilfælde af identitetskontrol beskyttede dem mod anbringelse i et interneringscenter. Domstolen, der støtter sig på de intervenerende tredjeparters iagttagelser og de officielle rapporter, betvivler som følge heraf ikke frygten for udvisning til oprindelseslandet hos N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15).

173. Domstolen bemærker i øvrigt, at klagerens situation blev lidt bedre, efter at de

havde opnået status af asylansøgere. De kunne reelt dokumentere lovligheden af deres ophold og blive omfattet af de materielle modtagelsesforhold, der er foreskrevet i national ret.

174. Domstolen bemærker dog, at regeringen ikke bestrider, at klagerne under hele asylproceduren, der begyndte med opnåelse af postadresse hos en forening (jf. § R. 741-2 i CESEDA, præmis 72 ovenfor) eller med første fremmøde på præfekturet, alle boede på gaden, enten under broerne i Paris eller på bredden af en flod (Aude) i et telt, de havde lånt af privatpersoner. I lyset af sagsakterne og på grund af mætning af det nationale modtagessystem (DNA) på tidspunktet for hændelserne i Paris og i Languedoc-Roussillon-regionen (jf. præmis 125, 128 og 129 ovenfor) ser Domstolen ingen grund til at rejse tvivl om klagernes erklæringer. Klagerne, der på daværende tidspunkt var 20, 23, 26 og 40 år, enlige og uden forsørgerpligt over børn, kan i øvrigt vanskeligt foreholdes, at de ikke hyppigere kontaktede "115" for at få en nødindlogering. Tilbuddet på dette område var reelt yderst utilstrækkeligt, og at kontakte "115" var næsten systematisk forgæves, navnlig for asylansøgere med klagerens profil (jf. præmis 147 og 153 ovenfor). Derudover anerkender Regeringen selv, at nødindkvarteringen var beregnet til prioriteret modtagelse af asylansøgere på grund af alder, helbred eller familiesituation (familier med mindreårige børn), og som af disse grunde af myndighederne blev kvalificeret som "særligt sårbare".

175. Domstolen henviser endvidere til flere forhold, der kendetegner klagerens levevilkår på gaden.

176. Domstolen konstaterer for det første, at N.H. (klage nr. 28820/13) aldrig modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) på trods af hans henvendelser til myndighederne for at opnå ydelsen (jf. præmis 12, 13 og 15 ovenfor). Han havde endvidere boet under broerne over Saint-Martin-kanalen under ekstremt kummerlige forhold fra den 26. marts til den 17. december 2013, dvs. i 262 dage. Han oplyser, at han efter at have været udsat for overfald og tyveri om natten frygtede, at det skulle gentage sig (jf. præmis 18 ovenfor). Klager oplyser, at han fik hjælp én eller to gange om ugen af "Atlas-bussen" i månederne fra marts til august 2013 (jf. præmis 18 ovenfor), men denne indkvarteringsmulighed, der for øvrigt var en meget enkeltstående mulighed og oprindeligt beregnet for hjemløse, ophørte i september 2013, idet asylansøgerne skulle ringe "115" for at få hjælp (jf. præmis 19 ovenfor). A.J. (klage nr. 13114/15) boede ligeledes på gaden under forhold, der svarer til de forhold, der er beskrevet af N.H. (klage nr. 28820/13). Han boede på gaden i 170 dage, fra den 23. oktober 2014 til den 14. april 2015. I denne periode blev han kun indlogeret om natten den 5., 12., 13. og 14. november 2014 i et nødherberg (jf. præmis 51 ovenfor). Domstolen bemærker, at A.J. på trods af henvendelser og klager (klage nr. 13114/13) i den forbindelse (jf. præmis 55, 56, 57 og 59 ovenfor) først fik ret til den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) den 12. februar 2015 og fik først udbetalt ydelsen den 5. marts 2015. Domstolen konkluderer deraf, at A.J. fra det første fremmøde på præfekturet var uden midler fra den 23. oktober 2014 til den 5. marts 2015, dvs. i 133 dage.

177. Domstolen henviser derefter til, at S.G. og K.T. (klage nr. 75547/13) mindst har boet ni måneder på bredden af floden Aude, hver i et enmandstelt, de havde lånt af privatpersoner. Domstolen bemærker, at Regeringen, der kun for Domstolen fremlægger husordenen for nødindkvarteringscentret, hverken dokumenterer, at S.G. reelt skulle

have været indlogeret der fra den 5. til den 9. november 2013, eller at han frivilligt skulle have forladt indkvarteringscentret den 10. november 2013. Hverken klagers bortvisning fra centret, der skulle være sket den 22. november 2013, eller årsagerne til bortvisningen dokumenteres. Domstolen har samme konstatering med hensyn til K.T. Der er intet i sagsakterne, der dokumenterer, at han skulle have været indlogeret på et nødherberg fra den 7. til den 23. januar 2013, at han af egen fri vilje skulle have forladt det på denne dato, eller at han skulle være vendt tilbage den 21. november 2013 sammen med S.G. og bortvist to dage senere på grund af adfærdsproblemer. Da der mangler enhver oplysning, som gør det muligt at fastslå, om klagerne reelt var indkvarteret og bortvist fra centret, vil Domstolen ikke drage konklusioner af de respektive parter påstande herom.

178. Domstolen bemærker, at K.T. (klage nr. 75547/13), der fra den 21. maj 2013 ikke længere befandt sig uden lovligt ophold på det franske territorium, reelt opnåede ret til den midlertidige venteydelse (ATA) for asylansøgere den 15. juli 2013. Klageren var dermed uden midler i 185 dage fra sit første fremmøde på præfekturet. Domstolen bemærker, at S.G. (klage nr. 75547/13) modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) 63 dage efter sin første henvendelse på præfekturet, dvs. den 18. september 2013 med ret hertil fra den 12. august 2013.

179. Domstolen tager til efterretning, at N.H. (klage nr. 28820/13) har boet på gaden uden økonomiske midler, og at K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15), der har levet under samme forhold, først modtog den midlertidige venteydelse for asylansøgere (ATA) efter henholdsvis 185 og 133 dage. Sådanne materielle forhold taler for, at deres frygt for at blive overfaldet og bestjålet samt de påståede problemer med at skaffe mad og vaske sig må anses for troværdige. De kunne kun håbe på privatpersoners gavmildhed eller hjælp fra frivillige, godgørende foreninger til at dække deres grundlæggende behov i de perioder, hvor de boede på gaden uden økonomiske midler. I denne henseende fortæller N.H. (klage nr. 28820/13), at han fik et dagligt aftensmåltid hos Frelsens Hær på hverdagene, og at han var tvunget til at sulte i weekenden. Domstolen bemærker ligeledes, at Regeringen ikke bestrider, at N.H. kun kunne tage brusebad én gang om ugen i de kommunale badeanstalter, og at han ikke på passende vis kunne vaske sit tøj eller modtage tøj (jf. præmis 19 ovenfor).

180. Domstolen konstaterer, at selv om klagerne henviser til helbredsproblemer, hvis forekomst eller forværring de tilskrev deres levevilkår, så er der ikke, således som det anføres af Regeringen, i de under sagen fremlagte, ikke-detaljerede lægeerklæringer fastslået en sådan årsagsforbindelse.

181. Den indklagede Regering gør specielt opmærksom på, at der skal skelnes mellem de foreliggende sager og den situation, som Domstolen beskriver i dommen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* (nævnt ovenfor), idet de nationale myndigheder, der stod i en situation med et stigende antal asylansøgere mellem 2007 og 2014 (jf. præmis 124 til 127 ovenfor), ikke har udvist passivitet. Klagerne var endvidere, ifølge Regeringen, ikke uden udsigt til en bedring af deres situation, når først deres asylansøgninger kom under behandling.

182. Domstolen skal først påpege, at den er bevidst om det stigende antal asylansøgere fra 2007 og den deraf følgende gradvise mætning af det nationale modtagelsessystem (DNA). Domstolen henviser til, at de faktiske forhold, der er den forelagt, indgår i en progressiv stigning og dermed ikke har fundet sted i forbindelse med en humanitær nødsituation, der er affødt af en større migrationskrise, som kan

kvalificeres som exceptionel, og som ligger til grund for meget store objektive problemer af organisatorisk, logistisk og strukturel karakter (*Khlaifia m.fl. mod Italien*), nævnt ovenfor, præmis 178-185). Domstolen bemærker de franske myndigheders indsats for at opnå supplerende indkvarteringspladser og reducere fristerne for behandling af asylansøgninger (jf. præmis 125 og 126 ovenfor). Disse omstændigheder udelukker imidlertid ikke, at asylansøgnernes situation har kunnet være af en sådan karakter, at den kan rejse et problem i forhold til Konventionens artikel 3.

183. Domstolen påpeger først og fremmest, at N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15) inden de kunne få registreret deres asylansøgning, var underlagt frister, hvor de ikke kunne dokumentere deres status som asylansøgere (jf. præmis 167, 169 og 170 ovenfor). Domstolen konstaterer endvidere, at N.H. (klage nr. 28820/13) opnåede den subsidiære beskyttelse 229 dage efter sin ankomst til Frankrig, at der gik 188 dage mellem A.J.'s (klage nr. 13114/15) første fremmøde på politipræfekturet og OFPRA's anerkendelse af hans status som flygtning, og at S.G.'s og K.T.'s (klage nr. 75547/13) asylansøgninger blev afvist af OFPRA henholdsvis efter 448 dage og 472 dage.

c) Konklusion

i. Vedrørende N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15)

184. Henset til ovenstående konstaterer Domstolen, at de franske myndigheder har tilsidesat sine forpligtelser over for klagerne i henhold til national ret. Domstolen vurderer som følge heraf, at de skal holdes ansvarlige for de forhold, som klagerne levede under i de måneder, hvor de boede på gaden, uden midler, uden adgang til sanitære forhold og uden nogen som helst midler til at dække deres grundlæggende behov og i angst for at blive overfaldet og bestjålet. Domstolen vurderer, at klagerne blev udsat for en nedværdigende behandling, der vidner om manglende respekt for deres værdighed, og at denne situation uden tvivl har vakt følelser af angst, frygt eller mindreværd, der har kunnet føre til fortvivlelse. Domstolen vurderer, at sådanne levevilkår kombineret med fravær af en passende reaktion hos de franske myndigheder, som klagerne gentagne gange har underrettet om deres manglende mulighed for i praksis at udøve deres rettigheder og dermed dække deres grundlæggende behov, og det faktum, at de nationale myndigheder systematisk over for dem har fremført manglen på tilgængelige midler hos de kompetente instanser i forhold til deres situation som enlige, myndige og raske unge uden forsørgerbyrder, har nået tolerancegrænsen i forhold til Konventionens artikel 3.

185. Ovenstående betragtninger er tilstrækkelige til, at Domstolen kan konkludere, at N.H. (klage nr. 28820/13), K.T. (klage nr. 75547/13 og A.J. (klage nr. 13114/15) på grund af myndighederne har befundet sig i en situation, der strider mod Konventionens artikel 3.

186. Der er følgelig for deres vedkommende tale om en krænkelse af Konventionens artikel 3.

ii. Vedrørende S.G. (klage nr. 75547/13)

187. Henset til ovenstående kan Domstolen konstatere, at S.G. har modtaget en kvittering for indlevering af asylansøgning 28 dage efter det første møde på præfekturet, og at han reelt har boet i et telt, at han modtog den foreløbige venteydelse for asylansøgere (ATA) 63 dage efter første fremmøde på præfekturet. Uagtet hvor vanskelig denne periode har været for klager, har han efterfølgende rådet over midler, der gjorde det muligt for ham at dække de grundlæggende behov. Domstolen vurderer som følge heraf, at disse levevilkår ikke har nået tolerancegrænsen i forhold til Konventionens artikel 3.

188. Der er følgelig ikke sket en krænkelse af Konventionens artikel 3 med hensyn til klager.