

Paris, le 13 septembre 2016

Décision du Défenseur des droits n°MLD/MSP-2016-225

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et ses articles 8 et 14 ;

Vu l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu le Règlement (UE) N° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « règlement Dublin III » ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisi par l'Association X sur les difficultés rencontrées par Monsieur Y, concernant l'arrêté de réadmission vers la Hongrie pris le 25 mars 2016 par le préfet de Z, lequel pourrait porter atteinte aux droits fondamentaux de l'intéressé.

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour administrative d'appel de W.

Jacques TOUBON

Observations devant la Cour administrative d'appel de W

RAPPEL DES FAITS

De nationalité congolaise, Monsieur Y est né le 1^{er} janvier 1992 en République démocratique du Congo (RDC).

Monsieur Y a fui la RDC où il aurait été victime de persécutions.

Le 29 mars 2015, il a été interpellé sur le territoire grec et ses empreintes digitales ont été reportées sur le fichier EURODAC.

Par la suite, un avis de quitter le territoire sous trente jours lui a été remis par les autorités grecques. Monsieur Y a donc quitté le territoire et transité par la Macédoine, puis par la Serbie.

Le 16 juin 2015, les empreintes de Monsieur Y ont de nouveau été relevées à l'occasion de son interpellation en Hongrie, et enregistrées au fichier EURODAC

Le 12 octobre 2015, ayant rejoint la France, Monsieur Y s'est présenté à la Préfecture de Z en vue de déposer une demande d'asile.

En réponse, Monsieur Y s'est vu notifier un arrêté portant refus d'admission provisoire au séjour pour demander l'asile daté du 15 octobre 2015, et a été informé de son placement en procédure de demande de reprise en charge auprès des autorités hongroises en application du règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « Dublin III ».

Souhaitant que le traitement de sa demande d'asile soit assuré par la France, l'intéressé a contesté cette décision, assisté de son Conseil, en introduisant un référé-suspension le 18 mars 2016.

Le 25 mars 2016, le préfet de Z a pris, d'une part, un arrêté portant placement de Monsieur Y en rétention administrative et, d'autre part, un arrêté portant remise de ce dernier aux autorités hongroises qui seraient responsables de l'examen de sa demande d'asile. Monsieur Y a alors été placé au sein du centre de rétention administrative (CRA) de A le 25 mars 2016.

Par une requête en date du 25 mars 2016, Monsieur Y a sollicité auprès du Tribunal administratif de W l'annulation des arrêtés précités. Par jugement du 29 mars 2016, le Tribunal administratif de W a fait droit à la demande de l'intéressé en annulant lesdits arrêtés. La préfecture de Z a interjeté appel de ce jugement le 26 mai 2016 devant la Cour administrative d'appel de W.

C'est dans ces conditions que la Cour administrative d'appel de W est amenée à connaître de ce dossier.

Parallèlement à ces démarches, Monsieur Y a sollicité, par l'intermédiaire du service réfugiés de l'Association X, l'intervention du Défenseur des droits lequel après avoir sollicité les observations des services de la préfecture de Z, a décidé de produire les présentes observations auprès de votre juridiction.

DISCUSSION

A titre liminaire, il peut être rappelé que les autorités nationales ont toujours la faculté d'examiner une demande d'asile, alors même qu'un tel examen relève de la responsabilité d'un autre Etat, en invoquant la « clause discrétionnaire » prévue au paragraphe 1 de l'article 17 du règlement « Dublin III » qui permet à chaque Etat de décider de traiter la demande même s'il n'en est pas le responsable au titre des critères de Dublin.

Il ressort de ces dispositions que, saisie d'une demande d'asile dont l'examen relève de la responsabilité d'un autre Etat, une préfecture n'a pas l'obligation de procéder à la remise de l'intéressé.

En effet, elle doit, au préalable, exercer son pouvoir d'appréciation et vérifier si les éléments tirés de la situation personnelle ou familiale du demandeur ne sont pas de nature à lui faire bénéficier, soit de la clause humanitaire prévue à l'article 16 du règlement « Dublin III », soit des dispositions de l'article 3-2 de ce même règlement autorisant l'État à examiner une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre État.

Au-delà de cette simple faculté, le règlement Dublin III, fixe explicitement l'exigence dégagée par la CJUE et la CEDH interdisant aux Etats membres de transférer un demandeur d'asile vers un autre Etat responsable « *lorsqu'ils ne peuvent ignorer* » l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet Etat (CJUE, NS, 21 décembre 2011 et CEDH, 21 janvier 2011 MSS c./Belgique et Grèce). Faute de quoi, ces Etats contreviennent à l'article 3 de la Convention prohibant les traitements inhumains ou dégradants.

Or, au regard du contexte actuel d'afflux massif de migrants, la Hongrie peut, sous plusieurs aspects, être considérée comme un Etat rencontrant des défaillances systémiques dans la mise en œuvre de la procédure d'asile.

En effet, dès le mois de septembre 2015, l'agence des Nations-Unies pour les réfugiés s'est inquiétée du traitement des demandeurs d'asile qui traversent illégalement la frontière hongroise en quête de protection.

Très récemment, dans un communiqué en date du 15 juillet 2016, le HCR a réitéré sa profonde préoccupation au sujet des demandeurs d'asile qui auraient été forcés de retourner en Serbie selon de récentes lois hongroises. Son porte-parole William SPINDLER a déclaré lors d'un point de presse à Genève que ces nouvelles restrictions contrevenaient aux lois européennes et au droit international ajoutant que « *Les États doivent garantir que ces personnes soient traitées avec humanité, dans la sécurité et la dignité, et qu'elles puissent déposer une demande d'asile si elles le souhaitent* ». Par ailleurs, le HCR a demandé une enquête aux autorités hongroises après avoir reçu des informations selon lesquelles les migrants auraient subi des violences et des abus de la part des forces de l'ordre.

Les organisations internationales « *Amnesty international* » et « *Human rights watch* » ont partagé ces constats et ont remarqué que, dans le contexte actuel, il était très difficile voire impossible pour les demandeurs d'asile d'obtenir une protection en Hongrie, ce qui constituerait une violation des obligations internationales de ce pays.

A la fin de l'année 2015, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), organisation non gouvernementale indépendante en charge des problématiques liées aux réfugiés et demandeurs d'asile, avait à cet égard préconisé, compte tenu de l'aggravation de la situation sur la route des Balkans, une suspension temporaire de tous les transferts vers la Hongrie.

Elle justifiait sa position par le fait qu'au mois d'octobre 2015, la Cour européenne des droits de l'Homme avait suspendu, par mesures provisionnelles, trois transferts vers la Hongrie. L'OSAR révèle également que la Cour de droit administratif autrichienne et différents tribunaux administratifs allemands ont estimé que la Hongrie n'était plus un pays sûr pour les demandeurs d'asile.

Le 27 février 2016, le Tribunal administratif fédéral suisse a finalement suspendu les renvois vers la Hongrie. Une cour d'appel de Finlande et le Bureau des migrations de la Suède ont fait de même les 13 février et 2 mars 2016.

Il est, par ailleurs, particulièrement significatif de noter que, le 10 décembre 2015, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre des autorités hongroises.

En effet, le Commissaire Muižnieks, qui a rendu publiques les observations écrites qu'il a présentées le 17 décembre 2015 à la Cour européenne des droits de l'Homme du conseil de l'Europe dans deux affaires contre l'Autriche concernant le transfert des requérants de l'Autriche vers la Hongrie en vertu du règlement « Dublin III », a souligné que, ces derniers mois, une proportion considérable des personnes renvoyées en Hongrie en vertu du règlement « *Dublin III* » ont été placées dans des centres de rétention administrative dans lesquels, outre l'application d'un régime de détention restrictif, l'accès aux recours ne serait pas garanti de manière satisfaisante.

Le Commissaire européen révèle ainsi que les demandes d'asile déposées par les personnes renvoyées actuellement en Hongrie en application du règlement « Dublin III » ne sont généralement pas examinées sur le fond. En effet, depuis l'adoption récente d'une nouvelle législation en matière d'asile, les autorités hongroises ont la possibilité d'expulser, sans examen de la demande d'asile, tout individu qui a rejoint la Hongrie via un pays tiers « sûr », ce qui est le cas de la Serbie.

Dans ce cadre, de nombreuses violations du droit de l'Union affectant directement les droits des demandeurs d'asile ont été constatées. L'effet non-suspensif des recours, l'absence de garantie d'indépendance des greffiers en charge des décisions, le caractère facultatif de l'audition des demandeurs, ou encore des carences liées à l'interprétation et à la traduction de leurs propos, sont autant d'éléments qui font douter la Commission européenne de l'effectivité des droits des migrants.

S'il existe une présomption renforcée de respect des droits fondamentaux par les Etats membres de l'Union européenne, cette présomption n'est pas irréfragable et peut être utilement combattue par des éléments démontrant que le système de protection connaît, dans l'Etat responsable, des défaillances graves et systématiques. Ainsi, le réclamant peut renverser cette présomption par des allégations précises et circonstanciées (Conseil d'Etat, 26 décembre 2013, n° 374139).

La Cour européenne des droits de l'Homme a ainsi déjà pu considérer que l'ensemble des rapports et documents émanant des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales suffisaient à renverser la charge de la preuve au bénéfice du demandeur d'asile (CEDH, grande chambre, 21 janvier 2011, affaire 30696/09, M.S.S. c/ Belgique et Grèce).

Fortes de ces éléments d'information attestant des défaillances du système hongrois en matière d'asile, plusieurs juridictions françaises comme les tribunaux administratifs de Marseille, Nantes et Montpellier ont annulé ou suspendu des décisions préfectorales de réadmission vers la Hongrie en raison de l'attitude des autorités hongroises, lesquelles

feraient « *obstacle à la mise en œuvre de la plénitude des garanties attachées à l'exercice [du droit d'asile]* » (TA de Montpellier 15 février 2016 n°1600646).

En outre, le Tribunal administratif de W dans un jugement rendu le 24 mars 2016 (n°1602127), a estimé que « *des éléments récents et circonstanciés (...) constituent (...) de sérieuses raisons de croire qu'il existe en Hongrie des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, de nature à entraîner un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union* ».

Compte tenu de ce qui précède, l'examen de la demande d'asile de Monsieur Y par les autorités hongroises apparaît ne pas présenter les garanties procédurales suffisantes à un examen approprié du bien-fondé des risques encourus par l'intéressé en cas d'éloignement vers son pays d'origine.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel.

Jacques TOUBON