

Paris, le

Décision du Défenseur des droits n° MLD/MSP-2016-226

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 une association d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par Monsieur X concernant l'arrêté de réadmission vers la Hongrie pris le 20 novembre 2015 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 Y.

Jacques TOUBON

Observations devant la Cour administrative d'appel de Y

RAPPEL DES FAITS

De nationalité congolaise, Monsieur X est né le 18 janvier 1985 en République démocratique du Congo.

Le 16 novembre 2014, il a fui son pays, où il aurait été victime de persécutions.

Il aurait traversé la Turquie puis la Grèce où ses empreintes auraient été relevées. Les autorités grecques n'auraient toutefois pas enregistré de demande d'asile à son nom, et ses empreintes n'auraient pas été reportées sur le fichier EURODAC.

Par la suite, il aurait gagné la Macédoine puis la Serbie avant d'arriver en Hongrie au mois d'août 2015. Il y aurait été détenu dans des conditions particulièrement difficiles dans un centre de détention administrative durant six jours.

A cette occasion, ses empreintes auraient été à nouveau relevées. Un laissez-passer lui aurait été délivré afin qu'il quitte la Hongrie. Son parcours d'exil ne lui aurait pas permis de conserver ce document par la suite. Il a rejoint l'Allemagne, la Belgique puis, enfin, la France où il a déposé une demande d'admission au séjour au titre de l'asile auprès de la préfecture de Z, le 11 octobre 2015.

En application du règlement Dublin, la demande d'admission provisoire au séjour en qualité de demandeur d'asile lui a été refusée par la Préfecture de Z.

Estimant que la France n'était pas responsable de sa demande d'asile, et en application de l'article 13 du règlement UE n°604/2013 dit règlement « Dublin III », la préfète a saisi les autorités hongroises le 26 octobre 2015. Ces dernières ont donné leur accord implicite de reprise en charge de l'intéressé le 10 novembre 2015.

Le 23 novembre 2015, un arrêté de réadmission vers la Hongrie lui a été notifié, lequel était assorti d'un arrêté d'assignation à résidence d'une durée de quarante-cinq jours.

Monsieur X a présenté un recours devant le Tribunal administratif de Y aux fins que les arrêtés de remise aux autorités hongroises et portant assignation à résidence soient annulés et qu'il soit enjoint à la préfecture de réexaminer sa situation. Son recours a été rejeté le 26 novembre 2015. L'intéressé a interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative d'appel de Y.

Monsieur X a par la suite adressé un recours gracieux à la préfecture. Par un courriel du 18 février 2016 la préfecture a informé une association qu'elle n'entendait pas revenir sur sa décision initiale.

C'est dans ce contexte que Monsieur X a sollicité, par l'intermédiaire du Secours catholique, l'intervention du Défenseur des droits.

Par courrier du 8 mars 2016, le Défenseur des droits a sollicité les observations de la Préfecture de Z concernant la situation de Monsieur X tout en lui faisant part de sa position dans cette affaire. Ce courrier est toutefois resté sans réponse.

DISCUSSION

À 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 Versailles 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 X 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