

Paris, le 9 février 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-59

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 et notamment l'article 33 ;

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 des libertés fondamentales, en particulier les articles 3, 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'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats 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 ;

Ayant pris connaissance d'une la requête *XX et YY. c. France*, communiquée au Gouvernement le 6 octobre 2016, soulevant la question de la conformité des transferts de demandeurs d'asile à destination de la Hongrie à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales compte tenu des défaillances systémiques constatées dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans ce pays,

Ayant également pris connaissance des observations du Gouvernement datées du 26 janvier 2017, demandant à la Cour « *de bien vouloir rayer la requête du rôle en application de l'article 37 § 1 c) de la Convention* »,

Autorisé à intervenir dans la procédure en qualité de tiers-intervenant,

Décide de présenter des observations devant la Cour dans l'hypothèse où la présente affaire ne serait pas rayée du rôle.

Le Défenseur des droits
Jacques TOUBON

Tierce-intervention du Défenseur des droits devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *XX et YY. c. France*

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'Etat à examiner une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre Etat.

Au-delà de cette simple faculté, le règlement « Dublin III » fixe explicitement l'exigence dégagée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prohibant de manière absolue 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.

Dans un communiqué en date du 15 juillet 2016, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (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 CEDH 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 hongroises¹.

En effet, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, qui a rendu publiques les observations écrites qu'il a présentées le 17 décembre 2015 à la CEDH 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.²

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 et de la Convention européenne des droits de l'homme 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 les instances européennes 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 CEDH a ainsi déjà pu considérer que l'ensemble des rapports et documents émanant des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales suffisaient à

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_fr.htm.

²

[https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=CommDH\(2016\)3](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=CommDH(2016)3).

renverser la charge de la preuve au bénéfice du demandeur d'asile (CEDH, GC, 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 ainsi que les Cours administratives d'appel de Nantes et de Bordeaux 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, requête n°1600646 ; CAA de Bordeaux, 1^{er} décembre 2016, requête n°16BX02284).

En outre, le Tribunal administratif de Versailles dans un jugement rendu le 24 mars 2016 (n°1602127), avait 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* ».

De plus, très récemment, dans un jugement du 27 décembre 2016, le Tribunal administratif de Nantes indiquait que « *pris ensemble, ces éléments d'information attestent **des défaillances actuelles** du système hongrois dans l'accueil des demandeurs d'asile et le traitement de leurs demandes ; que dans ces conditions, (...) les requérants établissent qu'il existait, à la date des décisions attaquées, des risques de traitement inhumains ou dégradants en cas de transfert en Hongrie pour l'examen de leurs demandes d'asile* » (TA de Nantes, 27 décembre 2016, requêtes n°1610925 et 1610926).

Compte tenu de ce qui précède, il est à craindre que l'examen des demandes d'asile par les autorités hongroises ne présente pas les garanties procédurales suffisantes à un examen approprié du bien-fondé des risques encourus par le demandeur en cas d'éloignement vers son pays d'origine, et qu'il ne réponde pas aux exigences posées par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprété par la CEDH et au droit de l'Union européenne.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a constaté dans ses saisines qu'en dépit des décisions juridictionnelles internes, annulant les décisions de transferts à destination de la Hongrie, les autorités françaises ne mettent pas automatiquement en œuvre celles-ci, allant même jusqu'à persister dans leur démarche initiale de transfert. Ainsi, le contrôle juridictionnel ne suffit pas à éviter toute atteinte aux droits garantis aux demandeurs d'asile dans le dépôt et l'examen de leur demande.

Plus grave encore, la jurisprudence française en matière de décisions de transfert des demandeurs d'asile à destination de la Hongrie est très instable, certaines juridictions de première instance ou d'appel refusant de faire droit aux demandes d'annulation qui leurs sont soumises, créant ainsi des inégalités entre les demandeurs d'asile dont la demande ne connaît pas le même sort selon la région où elle est introduite (CAA de Nancy, 15 novembre 2016, requête n° 16NC00330).

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON