Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour V
E-2093/2012

Arrêt du 9 octobre 2013

Composition

Jean-Pierre Monnet (président du collège),
Gérald Bovier, François Badoud,
Muriel Beck Kadima (présidente de cour) et
Gabriela Freihofer, juges,
Isabelle Fournier, greffière.

Parties

A._____**,** né le (…),
Afghanistan,
représenté par (…),
Elisa - Asile, Assistance juridique aux requérants d'asile,
(…),
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Asile (non-entrée en matière) et renvoi (Dublin) ;
décision de l'ODM du 3 avril 2012 / N (…).

Faits :

A.
Le recourant a déposé, le 12 février 2012, une demande d'asile en Suisse.

Une comparaison de ses empreintes digitales avec les données du système Eurodac a fait ressortir qu'il avait été enregistré le 29 août 2011, en Autriche, comme requérant d'asile.

Le 8 mars 2012, il a été entendu par l'ODM sur ses données personnelles, ainsi que sur son itinéraire jusqu'en Suisse.

Selon ses déclarations, il est de nationalité afghane, natif de la province de B._____, de religion chiite, marié (religieusement), a quitté son pays d'origine en 2004 et vécu durant sept ans en Iran. Dans le courant 2011, il aurait quitté l'Iran et se serait rendu, via la Turquie, en Grèce où il serait demeuré environ cinq mois, sans contact avec les autorités. Il aurait quitté ce pays à bord d'un camion, caché sous un fauteuil, et serait arrivé en Autriche, où il aurait été découvert par la police. Il ignorerait les pays traversés. Il serait demeuré durant cinq mois et demi environ en Autriche. Sa demande d'asile y ayant été rejetée, il aurait gagné, en train, le Tyrol, puis la Suisse, où il a dit être entré clandestinement, le 12 février 2012.

L'intéressé a remis à l'ODM, outre sa carte d'identité, divers documents relatifs à la procédure d'asile introduite en Autriche, à savoir en particulier la décision du (…) janvier 2012, par laquelle l'office autrichien compétent, à savoir le Bundesasylamt (ci-après BAA), a rejeté sa demande de protection internationale sans examen matériel et constaté que la Hongrie était l'Etat compétent pour l'examen de sa demande, ainsi que l'arrêt du Bundesasylhof (ci-après BAH), du (…) janvier 2012, rejetant le recours introduit contre cette décision.

Interrogé sur ses objections à un éventuel transfert en Autriche, en tant qu'Etat compétent pour l'examen de sa demande d'asile, il a fait valoir que les autorités autrichiennes n'avaient "pas examiné de manière sérieuse sa demande".

Le recourant a également été invité à s'exprimer sur un éventuel transfert en Hongrie, dès lors qu'il ressortait des documents de la procédure autrichienne qu'il était arrivé en Autriche via la Macédoine, la Serbie puis la Hongrie et que ce dernier Etat apparaissait donc compétent pour l'examen de sa demande. Il a déclaré qu'il ne savait pas s'il avait transité

par la Hongrie, mais que cela était toutefois possible. Il s'est opposé à un tel transfert en faisant valoir qu'en cas de renvoi dans ce pays, il risquait un emprisonnement d'un an au moins.

B.
Le 16 mars 2012, l'ODM a adressé aux autorités autrichiennes une demande de reprise en charge de l'intéressé.

C.
Les autorités autrichiennes ont, par courriel du 21 mars 2012, fait savoir à l'ODM qu'elles ne se considéraient pas comme compétentes pour l'examen de la demande (dès lors que les autorités hongroises avaient, en date du 20 septembre 2011, admis leur responsabilité) et qu'elles n'avaient suspendu le transfert que du fait de la disparition de l'intéressé. Etaient annexés la réponse des autorités hongroises, du 20 septembre 2011, et l'avis du 20 mars 2012 de suspension du transfert pour une durée maximale de 18 mois, vu la disparition de l'intéressé.

D.
Le 26 mars 2012, l'ODM a adressé aux autorités hongroises une demande de reprise en charge de l'intéressé, eu égard à la réponse reçue des autorités autrichiennes.

E.
Les autorités hongroises ont accepté la requête par courriel du 29 mars 2012.

F.
Par décision du 3 avril 2012, notifiée au recourant le 10 avril 2012, par l'autorité cantonale, l'ODM n'est pas entré en matière sur la demande d'asile de l'intéressé, a prononcé son transfert vers la Hongrie, et a ordonné l'exécution de cette mesure.

G.
L'intéressé a interjeté un recours contre cette décision par acte du 17 avril 2012, concluant à son annulation. Il a requis l'octroi de l'effet suspensif à son recours ainsi que la dispense des frais de procédure. Il a fait grief à l'ODM d'avoir appliqué le règlement Dublin II de façon automatique, sans tenir compte des nombreux rapports de terrain dénonçant l'existence de graves défaillances dans la procédure d'asile en Hongrie. Il a souligné que les personnes transférées en application du règlement Dublin n'y étaient pas automatiquement considérées comme requérants d'asile et

étaient en conséquence, à leur arrivée, interpellées, puis mises en détention pour de longues durées, dans des conditions déplorables, et sans possibilité de recours effectif. Il a par ailleurs soutenu que, même si la loi hongroise prévoyait que l'expulsion d'une personne vers son pays d'origine ou un pays tiers ne pouvait être ordonnée sans examen préalable de la question du risque de violation du principe de non-refoulement, cet examen se résumait à une pure formalité, sans appréciation sérieuse et individualisée du cas d'espèce, et qu'enfin les conditions d'accueil et d'hébergement des requérants d'asile en Hongrie étaient en grande partie "désastreuses".

H.
Par décision incidente du 25 avril 2012, l'effet suspensif a été octroyé au recours.

I.
Par courrier du 30 avril 2012, le recourant a confirmé, par le dépôt d'une procuration, le mandat confié à sa mandataire. Il a également fait valoir que la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après : Cour EDH) avait, en janvier 2012, prononcé des mesures provisoires en vue de surseoir au transfert d'un requérant d'asile d'Autriche vers la Hongrie, dans un cas similaire au sien.

J.
Invité à se déterminer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet, dans sa réponse du 7 mai 2012. Il a fait valoir que les récentes décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des Droits de l'Homme constatant des déficiences dans la procédure d'asile hongroise, ne suffisaient pas à démontrer l'existence d'un risque concret de traitement prohibé dans le cas particulier. Il a soutenu que le recourant était d'autant moins fondé à prétendre à l'illicéité de son transfert qu'il n'avait pas déposé de demande d'asile en Hongrie et qu'il avait la possibilité de le faire puisque la Hongrie s'était déclarée responsable pour l'examen de sa demande. Il a souligné qu'au cas où il serait victime d'une violation de ses droits, le recourant aurait la possibilité de s'adresser à des instances de recours.

K.
Le recourant a déposé sa réplique en date du 26 mai 2012. Il a notamment reproché à l'ODM (en se référant à l'arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011 en l'affaire M.S.S. c/Belgique et Grèce), d'avoir retenu que la Hongrie était signataire des conventions internationales en matière

de protection des droits de l'homme, et ce sans prendre en considération les nombreux rapports faisant état de pratiques des autorités hongroises manifestement contraires aux libertés et droits fondamentaux de l'homme. Il a soutenu, en substance, qu'on ne pouvait exiger de lui, dans ces conditions, qu'il retournât en Hongrie pour pouvoir apporter ultérieurement la preuve qu'il avait personnellement fait l'objet de traitements prohibés par ces instruments internationaux.

L.
Les autres faits de la cause seront évoqués si nécessaire dans les considérants qui suivent.

Droit :

1.

1.1 En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). En particulier, les décisions rendues par l'ODM concernant l'asile et le renvoi peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à l'art. 33 let. d LTAF et à l'art. 105 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31).

1.2 Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige. Il statue de manière définitive (cf. art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.3 Le recourant a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Interjeté dans le délai (cf. art. 108 al. 2 LAsi) et la forme (cf. art. 52 PA) prescrits par la loi, son recours est recevable.

2.

2.1 Aux termes de l'art. 34 al. 2 let. d LAsi, en règle générale, l'ODM n'entre pas en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant peut se rendre dans un Etat tiers compétent, en vertu d'un accord international, pour mener la procédure d'asile et de renvoi.

2.2 La décision attaquée est une décision de non-entrée en matière sur la demande d'asile et de renvoi (transfert) en Hongrie, en tant qu'Etat

responsable selon le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 50/1 du 25.2.2003, ci-après : règlement Dublin II). Partant, l'objet du litige ne peut porter que sur le bien-fondé de cette décision de non-entrée en matière (cf. ATAF 2011/9 consid. 5 p. 116 s. ; voir aussi ATAF 2010/45 consid. 8.2.3 et 10.2, ATAF 2009/54 consid. 1.3.3 p. 777).

2.3 En application de l'art. 1 ch. 1 de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68), l'ODM examine la compétence relative au traitement d'une demande d'asile selon les critères fixés dans le règlement Dublin II. S'il ressort de cet examen qu'un autre Etat est responsable du traitement de la demande d'asile, l'ODM rend une décision de non-entrée en matière après que l'Etat requis a accepté la prise ou la reprise en charge du requérant d'asile (cf. art. 1 et art. 29*a* al. 1 et al. 2 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure [OA 1, RS 142.311]).

2.4 En vertu de l'art. 3 par. 1 2ème phr. du règlement Dublin II, la demande d'asile est examinée par un seul Etat membre, qui est celui que les critères énoncés au chap. III désignent comme responsable. Toutefois, en vertu de l'art. 3 par. 2 1ère phr. du règlement Dublin II ("clause de souveraineté"), par dérogation au paragraphe 1, chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le règlement. Ainsi, un Etat a la faculté de renoncer à un transfert vers l'Etat responsable, notamment lorsque ce transfert serait contraire aux obligations du droit international public auquel il est lié, ou à son droit interne. Comme la jurisprudence l'a retenu, il y a lieu de renoncer au transfert au cas où celui-ci ne serait pas conforme aux engagements de la Suisse relevant du droit international, ou encore pour des raisons humanitaires, en application de l'art. 29*a* al. 3 OA 1 (cf. ATAF 2011/35 p. 777 ss et ATAF 2010/45 p. 630 ss).

3.

3.1 En l'occurrence, le recourant a déposé, avant d'entrer en Suisse, une demande d'asile en Autriche. Selon les documents produits, cet Etat a

refusé de se saisir de l'examen de la demande, parce qu'un autre Etat, en l'occurrence la Hongrie, était responsable selon le règlement Dublin II, puisque l'intéressé était entré dans l'espace Dublin par le territoire de cet Etat (cf. art. 10 par. 1 du règlement Dublin II).

3.2 Sur demande des autorités suisses, les autorités hongroises ont expressément accepté de reprendre en charge l'intéressé, le 29 mars 2012. La demande de l'ODM comme la réponse des autorités hongroises se basent sur l'art. 16 par. 1 let. c du règlement Dublin II, lequel s'applique lorsque l'intéressé a déjà déposé une demande d'asile dans le pays requis. Or, cela ne paraît pas être le cas en l'occurrence, puisqu'il ressort tant de l'absence de données dans le système Eurodac concernant la Hongrie que des documents émanant des autorités autrichiennes que l'intéressé n'avait pas déposé de demande d'asile en Hongrie. Toutefois, l'indication de cette disposition dans la demande de l'ODM et dans la réponse des autorités hongroises n'est, à ce stade du raisonnement, pas déterminante. Pour la désignation du pays responsable pour l'examen de la demande d'asile, seule importe la reconnaissance expresse (ou tacite) par ce pays de sa responsabilité (cf. MATHIAS HERMANN, Das Dublin System, Zurich/Bâle/Genève 2008, p. 140).

3.3 La Hongrie est donc l'Etat compétent selon le règlement Dublin II. Ce point n'est pas véritablement contesté. Le recourant soutient cependant que la Suisse devrait faire application de la clause de souveraineté et examiner sa demande. Il reproche en substance à l'ODM de s'être fié à la présomption de sécurité (parce que la Hongrie était signataire des conventions pertinentes en matière de protection des droits de l'homme) et de n'avoir pas tenu compte de l'existence de nombreux rapports de terrain dénonçant des défaillances graves dans la procédure d'asile hongroise.

Le Tribunal observe que le recourant, en contestant le refus de la Suisse d'appliquer la clause de souveraineté, demande indirectement une nouvelle appréciation de la décision des autorités autrichiennes, qui ont déjà examiné dans son cas, et de manière approfondie, la licéité de son transfert vers la Hongrie, en tenant compte d'une prise de position critique du bureau autrichien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), datée du 17 octobre 2011, de documents d'organisations internationales non gouvernementales publiés sur Internet en 2010 et 2011, comme d'ailleurs des réactions des autorités hongroises à ces critiques.

La question de savoir si cette manière d'agir est admissible ou si, selon les circonstances, l'introduction d'une procédure en Suisse peut être considérée comme abusive lorsqu'une procédure Dublin a déjà abouti dans un autre Etat à la confirmation du transfert dans le même pays de destination, peut demeurer indécise, au vu des considérants qui suivent. De même, le Tribunal n'entend pas aborder ici la question de savoir si la décision des autorités d'un autre Etat, dont le système juridique présente des garanties suffisantes quant à l'examen de la licéité du transfert, peut constituer une présomption, qu'il appartiendrait au requérant de renverser (cf. par analogie, Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1998 n° 24 consid. 5d cc p. 220s.). En tout état de cause, le Tribunal ne s'est pas encore penché de manière plus approfondie sur la situation des requérants d'asile en Hongrie. Il entend ainsi le faire dans le cadre du présent arrêt, dès lors que cette question représente un intérêt allant au-delà du cas d'espèce.

4.

4.1 En principe, lorsqu'elles transfèrent un requérant d'asile à l'Etat compétent dans le cadre de l'application du règlement Dublin II, les autorités suisses peuvent présumer que les droits fondamentaux protégés par les conventions pertinentes en matière de protection des droits de l'homme – en particulier l'art. 33 de la Convention du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés (Convention réfugiés, RS.0.142.30) et les art. 3 et 13 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101) – seront respectés par l'Etat de destination, que le requérant y aura accès à une procédure juste et équitable et que, par ailleurs, le système d'accueil y garantira des conditions d'existence conformes aux droits fondamentaux et à la dignité humaine, y compris en cas de détention (cf. ATAF 2012/27 consid. 6.4 p. 530, ATAF 2011/35 consid. 4.11 p. 796, ATAF 2010/27 consid. 6.4.6.2 p. 383s). Cette confiance mutuelle entre les Etats membres de l'espace Dublin II, basée en particulier, pour les Etats membres de l'Union, sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01), et pour tous les Etats intégrés dans l'espace Dublin, sur la ratification par chacun d'entre eux des mêmes conventions pertinentes, a pour conséquence qu'un tel transfert est présumé respecter les droits fondamentaux, en particulier le principe de non-refoulement au sens large du terme (cf. considérant n° 2 du préambule du règlement Dublin II). Cette présomption de respect, par l'Etat de destination, des conventions pertinentes (ci-après: présomption de sécurité) a pour conséquence que l'autorité peut, en principe,

s'abstenir d'une vérification approfondie et individualisée des risques encourus par le demandeur dans l'Etat responsable (cf. FRANCESCO MAIANI / CONSTANTIN HRUSCHKA, Le partage des responsabilités dans l'espace Dublin, entre confiance mutuelle et sécurité des demandeurs d'asile, in Asyl 2/2011 p. 12ss, spéc. p. 14).

En cas de transfert vers un Etat de l'Union européenne fondé sur le règlement Dublin II, les autorités suisses sont en outre légitimées à présumer le respect, par l'Etat de destination, de ses obligations ressortant en particulier de la directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des requérants d'asile dans les Etats membres (JO L 31/18 du 6.2.2003, ci-après: directive « Accueil ») et de la directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (JO L 326/13 du 13.12.2005, ci-après: directive « Procédure ») (cf. ATAF 2010/45 en partic. consid. 7.4.2 p.637).

4.2 Cette présomption de sécurité n'est pas irréfragable. Dès lors, tout intéressé a la possibilité de la renverser, puisque l'interdiction de transfert dans un Etat responsable où il encourrait un risque de refoulement ou de mauvais traitements demeure entière. Il lui incombe, dans ce cas, d'apporter la preuve, par un faisceau d'indices sérieux, du non-respect, dans son cas particulier, par les autorités de l'Etat responsable, de leurs obligations internationales (cf. ATAF 2010/45 consid. 7.4.2 p. 638). En présence de tels indices, il n'est plus possible de s'abstenir, en excipant de la présomption de sécurité, d'une vérification approfondie et individualisée des risques encourus par le requérant en cas de transfert (cf. MAIANI / HRUSCHKA, ibid. p. 14).

4.3 La présomption de sécurité doit également être écartée, d'office, en présence, dans l'Etat de destination, d'une pratique avérée de violation des conventions pertinentes en matière de protection des droits de l'homme ainsi que des normes minimales de l'Union européenne qui les concrétisent. Dans de tels cas en effet, lorsqu'il existe de nombreux rapports de terrain fiables et concordants établissant dans un Etat membre l'existence de défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, impliquant un traitement inhumain ou dégradant contraire auxdites conventions, l'autorité ne peut plus se retrancher derrière cette présomption pour s'abstenir de vérifier, de manière approfondie et individualisée, si le transfert entraîne un risque sérieux et concret de non-respect des droits

fondamentaux de l'intéressé (cf. ATAF 2011/35 consid. 4.11 p. 796 s., ATAF 2010/45 consid. 7.4 et 7.5 p. 637ss ; voir aussi Cour EDH, arrêt du 21 janvier 2011 *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, §§ 341 ss, et arrêt du 7 juin 2011 *Affaire R.U. c. Grèce*, requête n° 2237/08, §§ 74 ss ; cf. aussi Cour de justice de l'Union européenne [ci-après, CJUE], arrêt du 21 décembre 2011 dans les affaires C-411/10 et C-493/10).

5.

5.1 Plusieurs rapports ont été publiés durant ces dernières années sur la situation des requérants d'asile en Hongrie. Le Tribunal s'est basé pour son analyse, en particulier, sur les documents suivants **:**

– COMITÉ HELSINKI HONGROIS (CHH), Serbia as a safe third Country : a wrong presumption, septembre 2011, en ligne sur le site <http://helsinki.hu>> refugees and migrants<documents, consulté le 18 septembre 2013 ;

– CHH, Access to protection jeopardized ; information, note on the treatment of Dublin returnees in Hungary, décembre 2011, en ligne sur le site <http://helsinki.hu>> refugees and migrants<documents, consulté le 18 septembre 2013 ;

– PRO ASYL DEUTSCHLAND, Ungarn, Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, février 2012, en ligne sur le site <http://proasyl.de><news<newsarchiv, consulté le 18 septembre 2013 ;

– HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS (HCR), Hungary as a country of asylum, avril 2012, en ligne sur le site <http://refworld.org><UNHCR<country position<hungary, consulté le 18 septembre 2013 ;

– CHH, Serbia as a safe third Country : Revisited, mise à jour de juin 2012, en ligne sur le site <http://helsinki.hu>> refugees and migrants<documents, consulté le 18 septembre 2013 ;

– HCR, Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia, octobre 2012 , en ligne sur le site <http://refworld.org><UNHCR<country position<hungary, consulté le 18 septembre 2013 ;

– EUROPEAN NETWORK FOR TECHNICAL COOPERATION ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION, Dublin II Regulation National Report : Hungary, octobre 2012, en ligne sur le site <www.dublin-project.eu> <Dublin project<part II, consulté le 18 septembre 2013 ;

– HCR, Comments and recommendations on the draft modification of certain migration-related legislative acts for the purpose of legal harmonisation, avril 2013, en ligne sur le site <http://www.unhcr-centraleurope.org> <where-we-work<hungary, consulté le 18 septembre 2013 ;

– CHH, Brief information note on the main asylum-related legal changes in Hungary as of 1 July 2013, 28 juin 2013, en ligne sur le site <http://helsinki.hu>> refugees and migrants, consulté le 18 septembre 2013 ;

– JESUIT REFUGEE SERVICE, Protection Interrupted : The Dublin Regulation's Impact on Asylum seekers' Protection (The DIASP project), juin 2013 ; DIASP national report : Hungary, auteur : CHH, en ligne sur le site: <http://www.jrs.org> >research projects>final report>Hungary, consulté le 18 septembre 2013.

5.2 Les rapports publiés entre 2010 et 2012 faisaient état de préoccupations très importantes concernant la situation des requérants d'asile. En septembre 2012, le Conseil européen des réfugiés et exilés (European Council on Refugees and Exiles ; ci-après ECRE) s'est adressé aux représentants de l'Union européenne, exhortant les pays membres à cesser de renvoyer en Hongrie des requérants d'asile ayant transité par la Serbie et à examiner ces demandes eux-mêmes (cf. lettre du 25 septembre 2012 de l'ECRE adressée à Mme Eleni Mavrou, ministre chypriote de l'Intérieur et présidente en exercice du Conseil de l'Union européenne). Le HCR a également adressé, dans sa note d'octobre 2012, des recommandations dans ce sens aux Etats parties au règlement Dublin II. Ces rapports alarmants et les principaux manquements observés à l'époque feront l'objet du consid. 6 ci-dessous.

Les autorités hongroises ne sont pas demeurées inactives face à ces critiques. Des changements ont été initiés, tant au niveau législatif qu'au niveau de la pratique des autorités. En décembre 2012, le HCR a ainsi émis une note positive concernant les modifications annoncées, en particulier la fin de la mise en détention quasi-systématique des requérants d'asile, la renonciation à considérer la Serbie comme un pays

sûr et l'examen au fond des demandes d'asile de requérants renvoyés en application du règlement Dublin II. Cette évolution positive a également été prise en compte par la Cour EDH dans un arrêt du 6 juin 2013 (cf. consid. 7 ci-après).

Cependant, les récents amendements à la loi sur l'asile, entrés en vigueur en juillet 2013, introduisant des bases légales pour la détention des requérants d'asile, ainsi que le net accroissement des demandes d'asile dans le pays, sont source de nouvelles préoccupations (cf. consid. 8).

6.

6.1 Afin de mieux comprendre les arguments du recourant et les critiques émises par le passé, par différents observateurs de terrain, s'agissant de la situation des requérants d'asile en Hongrie, il convient d'exposer tout d'abord le déroulement de la procédure dans ce pays.

6.2 La procédure d'asile hongroise comporte deux instances. La première revient à l'autorité administrative ; la seconde aux autorités judiciaires. Pour la première instance, l'autorité compétente est l'Office de l'immigration et de la nationalité (ci-après OIN, en hongrois Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal).

Les étrangers peuvent déposer une demande d'asile auprès de cette autorité, ou auprès d'un agent de police lorsqu'ils ont été appréhendés pour séjour illégal, ou encore auprès de la police-frontière ou à l'aéroport. Aucune forme n'est exigée. La demande peut être déposée oralement ou par écrit.

La procédure de première instance comporte deux phases.

Dans une phase préliminaire, dite d'admission à la procédure d'asile, *(admissibility procedure* ou *preliminary assessment procedure)*, le requérant est entendu de manière sommaire sur son identité, l'itinéraire suivi, les membres de sa famille et les motifs de sa demande.

L'OIN vérifie ensuite si la Hongrie est compétente en vertu du règlement Dublin II et, dans l'affirmative, si la demande est admissible ou non. Cette phase préliminaire dure au maximum 30 jours (huit jours si la demande est déposée à l'aéroport). La demande sera jugée inadmissible, notamment lorsqu'un autre Etat est responsable selon le règlement Dublin II, lorsqu'il s'agit d'une nouvelle demande d'asile (après qu'une

précédente a été écartée) et que le requérant ne fait pas valoir de nouveaux éléments, ou lorsque l'étranger a transité par un pays tiers sûr dans lequel il aurait pu demander une protection adéquate, ou encore lorsque la demande est manifestement infondée (par exemple, si le requérant a tardé sans raison à déposer une demande ou s'il ne fait clairement valoir que des motifs économiques).

L'intéressé peut recourir contre cette décision dans un délai de trois jours auprès d'un tribunal, qui devrait rendre sa décision dans les huit jours. S'il disparaît ou ne se présente pas à une convocation durant la procédure d'admissibilité, il est mis fin à la procédure.

Si la demande est considérée comme admissible, l'OIN procède à l'examen détaillé sur le fond *(in-merit procedure* ou *detailed assessment procedure*), qui commence par une audition approfondie du requérant. L'OIN peut, au terme de la procédure, accorder le statut de réfugié, une protection subsidiaire ou une tolérance de séjour pour respecter le principe de non-refoulement ou encore rejeter la demande.

L'intéressé peut recourir contre la décision auprès d'une cour d'appel. Le délai de recours, qui était de quinze jours, a été réduit à huit jours par les modifications législatives entrées en vigueur en juillet 2013 (cf. ci-dessous consid. 8).

6.3 Les défaillances importantes relevées par les observateurs de terrain, entre 2010 et fin 2012, pouvaient être énumérés comme suit : non-accès au territoire, respectivement à la procédure d'asile (cf. consid. 6.3.1) ; risque d'expulsion avant l'examen de la demande d'asile (cf. consid. 6.3.2) ; risque de non-examen matériel des motifs d'asile et de violation du principe de non-refoulement (cf. consid. 6.3.3) pour les personnes transférées en application du règlement Dublin II (cf. consid. 6.3.3.1) et pour les personnes ayant transité par un pays considéré par la Hongrie comme "sûr" (cf. consid. 6.3.3.2) ; risque de détention administrative de longue durée (cf. consid. 6.3.4) et défaillances dans les conditions d'hébergement (cf. consid. 6.3.5).

6.3.1 En principe, les requérants ont accès à la procédure d'asile en Hongrie, qu'ils déposent leur demande à la frontière, à l'aéroport ou à l'intérieur du territoire hongrois. Certains cas isolés ont toutefois été signalés de personnes refoulées avant d'avoir pu exprimer leur volonté de demander l'asile. D'autres cas ont été signalés de personnes détenues dont la demande d'asile n'a pas été transmise à l'autorité compétente ou

qui se sont trouvées dans l'impossibilité concrète de déposer une demande vu que les employés des centres de détention n'étaient disponibles à cet effet que durant des périodes très limitées (cf. HCR, op. cit., avril 2012 ; PRO ASYL DEUTSCHLAND, op. cit. ; EUROPEAN NETWORK FOR TECHNICAL COOPERATION ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION, op. cit.).

6.3.2 Durant la procédure d'asile, les requérants devraient en principe être placés dans un centre ouvert (tel celui de Debrecen, le plus grand et le plus connu). En réalité, une très grande majorité d'entre eux étaient, jusqu'à la fin de l'année 2012, placés en détention parce qu'ils faisaient l'objet, en application des règles sur l'immigration, d'une décision d'expulsion de la part des autorités de police des étrangers, en raison de leur entrée illégale en Hongrie. En effet, la procédure de police des étrangers était, très souvent, mise en œuvre avant même que la demande d'asile soit enregistrée, sur le simple constat, par la police, que la personne était entrée illégalement sur le territoire. En principe, le dépôt d'une demande d'asile devait conduire à la suspension de la procédure de police des étrangers ; dans la pratique toutefois, celle-ci poursuivait son cours nonobstant le dépôt d'une telle demande et les autorités compétentes tardaient à ordonner la libération. S'il sollicitait pour la première fois l'asile, l'exécution du renvoi du requérant était suspendue dans l'attente de la clôture de la procédure d'asile. En revanche, s'il sollicitait l'asile pour la deuxième fois (ce qui concernait notamment les cas de reprise en charge Dublin II), sa requête n'avait pas d'effet suspensif automatique. Il devait donc réagir rapidement (cf. CHH, fiche d'information 2011 pour requérant d'asile, en ligne sur le site <http://helsinki.hu><refugees and migrants<documents<information leaflets for asylum seekers, consulté le 18 septembre 2013)**.**

6.3.3 Un des risques majeurs mis en exergue dans les rapports précités était celui que les autorités hongroises n'entraient pas en matière sur les motifs d'asile du requérant et le refoulaient sans procéder à un examen matériel de ses allégués. Ce risque concernait les personnes transférées en application du règlement Dublin II (cf. consid. 6.3.3.1) et les personnes ayant transité par un "pays sûr", comme la Serbie (consid. 6.3.3.2).

6.3.3.1 D'une part, les personnes transférées en Hongrie en vertu du règlement Dublin II n'étaient pas automatiquement considérées comme des requérants d'asile. Le dépôt d'une (nouvelle) demande d'asile était nécessaire, bien que la personne ait été transférée après avoir déposé dans un autre Etat de l'espace Dublin une demande d'asile pour l'examen

de laquelle la Hongrie avait admis sa responsabilité. A défaut de déposer une demande d'asile, et si nécessaire de solliciter l'effet suspensif, l'étranger concerné risquait, selon les circonstances, un refoulement immédiat (cf. ci-dessus consid. 6.3.2).

D'autre part, dans le cas de personnes ayant déjà déposé une demande d'asile en Hongrie, cette demande était en principe considérée comme une nouvelle demande ("subsequent application" / "Folgeantrag"). Une telle demande n'était admissible que si la personne concernée faisait valoir des motifs ou moyens de preuve nouveaux (de manière plus ou moins analogue à la demande de reconsidération ou à la demande de révision connues en droit suisse). Ainsi, dans le cas où la demande n'avait, auparavant, pas fait l'objet d'un examen matériel (par exemple, parce qu'elle n'aurait pas été considérée comme admissible ou parce que la procédure aurait été close du fait de sa disparition), l'étranger courrait le risque que les motifs de sa demande d'asile initiale ne soient pas examinés (cf. en partic. HCR, op.cit. avril 2012).

6.3.3.2 Une deuxième préoccupation majeure des observateurs de terrain concernait également la pratique des autorités hongroises relative aux requérants ayant transité par un pays sûr. Comme dit plus haut (consid. 6.2), une demande d'asile est, selon la loi, considérée comme non admissible, au terme de l'examen préliminaire, lorsque la personne a traversé un pays tiers sûr où elle aurait pu demander une protection adéquate. La Serbie était dans la pratique jusqu'à récemment considérée comme telle par la Hongrie, tout comme l'Ukraine. Dans de tels cas, il existait un risque concret de refoulement en chaîne, en particulier si l'étranger concerné avait transité, avant d'entrer en Serbie, par la Grèce, car la Serbie pouvait, à son tour, la renvoyer en Grèce (cf. sur ce sujet, en partic. CHH, op. cit., septembre 2011 et mise à jour précitée de juin 2012 ; HCR, op.cit., octobre 2012 ; lettre précitée du 25 septembre 2012 de l'ECRE à la présidente du Conseil de l'Union européenne ; EUROPEAN NETWORK FOR TECHNICAL COOPERATION ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION, op. cit. p. 35s)**.**

6.3.4 Une troisième préoccupation importante des observateurs de terrain avait trait à la détention administrative de longue durée dont s'étaient plaints de très nombreux requérants d'asile en Hongrie et les conditions de celle-ci, incluant des violences et l'usage massif de médicaments.

Comme relevé plus haut (cf. consid. 6.3.2), la législation hongroise n'autorisait pas la détention au seul motif du dépôt d'une demande

d'asile. Cependant, la plupart des requérants d'asile avaient fait l'objet, jusqu'à fin 2012, d'une telle détention en application des prescriptions sur le séjour des étrangers (entrée ou séjour illégaux dans le pays). Elle aurait été décidée pour deux tiers des étrangers ayant déposé une demande d'asile en 2011 (cf. HCR, op. cit., avril 2012).

Les requérants étaient détenus soit dans les centres permanents de détention, soit dans des structures provisoires, parfois mises en place au sein de centres ouverts, comme celui de Debrecen. Les conditions de détention ont fait l'objet de vives critiques. Dans les centres ordinaires, les requérants ont été soumis à un strict régime carcéral. Il a été fait état de violences de la part des gardiens, d'utilisation abusive de tranquillisants, d'usage des menottes pour conduire les requérants aux auditions. L'inadaptation de certains centres provisoires a été dénoncée (absence de possibilité de sortir en plein air, manque d'installations sanitaires, etc. ; cf. HCR, op. cit., avril 2011 ; EUROPEAN NETWORK FOR TECHNICAL COOPERATION ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION, op. cit. p. 40ss ; voir également arrêt de la Cour EDH du 6 juin 2013 dans l'affaire *Mohammed contre Autriche*, requête n° 2283/12).

En outre, le contrôle judiciaire de ces détentions a été dénoncé par de nombreux observateurs comme n'étant pas effectif. La Cour EDH a, à plusieurs reprises, en 2011 et 2012, condamné la Hongrie en raison de la détention prolongée de requérants d'asile, au motif que les autorités compétentes pour ordonner la libération étaient demeurées inactives (cf. Cour EDH, arrêt du 20 septembre 2011 *Affaire Lokpo et Touré contre Hongrie*, requête n° 10816/10, arrêt du 23 octobre 2012 *Affaire Al Tayar Abedlhakim contre Hongrie*, requête n°13058/11, arrêt du 23 octobre 2012 *Affaire Hendrin Ali Said et Aras Ali Said contre Hongrie*, requête no 13457/11). Il sied de relever que, dans le cas visé par la requête n° 13457/11, l'intéressé avait été transféré à la Hongrie par les Pays-Bas, en application du règlement Dublin II, et qu'il a été considéré comme entré illégalement parce que, initialement, il était entré illégalement en Hongrie (sur l'absence de recours effectif contre la détention prolongée, cf. en partic. HCR, op. cit., avril 2012**,** n° 46 ; TERESIA GORDZIELIK, Zur Rechtsmässigkeit von Haft nach Rücküberstellungen von Asylantragstellern nach Ungarn in Rahmen des Dublin-Verfahrens, in: Asyl 1/13).

Ce sont ces cas de détention prolongée, concernant en particulier les personnes transférées en Hongrie en application du règlement Dublin II,

qui ont été particulièrement dénoncés dans plusieurs rapports de terrain (cf. HCR, op. cit., avril 2012, n° 43ss ; op. cit. octobre 2012).

6.3.5 Enfin, les observateurs ont également mis en évidence des défaillances importantes s'agissant des conditions d'hébergement des requérants d'asile en Hongrie. Les centres d'hébergement ne correspondent souvent pas aux standards européens. Les observateurs dénoncent l'isolement, les limites à la liberté de mouvement, une certaine déficience dans les soins médicaux et les conditions d'hygiène insatisfaisantes auxquelles sont confrontés de nombreux requérants d'asile en Hongrie (cf. en partic. HCR, op.cit., avril 2012, n°s 28ss).

7.

7.1 Les autorités hongroises ne sont pas demeurées inactives faces aux critiques émises notamment par le HCR. Des changements ont été initiés, tant au niveau législatif qu'au niveau de la pratique des autorités.

Suite en particulier aux vives critiques du HCR, et à sa recommandation de ne pas transférer en Hongrie les requérants d'asile ayant transité par ce pays, le Ministère de l'Intérieur a, dans une réponse datée du 11 octobre 2012, indiqué que la pratique hongroise avait évolué sur ce point. Il y a mentionné que chaque demande d'asile déposée par une personne transférée dans le cadre du règlement Dublin II faisait désormais l'objet d'un examen au fond (cf. réponse du Ministère de l'Intérieur, du 11 octobre 2012, en ligne sur le site du gouvernement hongrois <www.kormany.hu><ministry of interior<news, consultée le 18 septembre 2013). Dans cette même réponse, il a soutenu que, dans tous les cas, la Hongrie respectait ses engagements de droit international, que le gouvernement avait soumis au parlement des propositions de modifications législatives afin d'assurer la complète transposition en droit hongrois de l'acquis de l'Union européenne en matière d'asile, que la législation en matière de migration allait être précisée et a rappelé enfin que tant les mesures de police des étrangers que les décisions en matière d'asile prévoyaient une possibilité de recours judiciaire.

En décembre 2012, la Cour suprême de Hongrie a émis un avis sur certaines questions en rapport avec l'application du concept de pays sûr. Elle a examiné la manière dont les tribunaux régionaux appliquaient la disposition permettant de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile en cas de séjour préalable dans un pays sûr. Elle a rappelé que cette

disposition ne devait pas être appliquée de manière automatique, mais qu'il convenait de prendre en considération les rapports de terrain disponibles concernant la situation dans le pays en question et que celui-ci ne pouvait être considéré comme sûr, notamment lorsqu'il existait des défaillances systémiques dans sa procédure d'asile, empêchant concrètement le dépôt d'une demande de protection (cf. opinion n° 2/2012 (XII.10) KMK. of the supreme court of Hungary on certain questions related to the application of the safe third country concept, en ligne sur le site <http://helsinki.hu> <refugees and migrants<news, consulté le 18 septembre 2013).

7.2 Le HCR a pris acte de cette évolution positive dans une nouvelle note de décembre 2012, de mise à jour de sa note d'octobre 2012 (cf. HCR, op. cit., octobre 2012 et mise à jour de décembre 2012). Il a observé une amélioration notable de la pratique, dans le sens d'une nette diminution du nombre de requérants d'asile détenus en décembre 2012, par rapport aux premiers mois de l'année. Il a également salué la mise sur pied d'un groupe de travail composé de juges de la plus haute cour civile (Curia), de juges de la détention administrative et d'académiciens, ayant pour but de revoir la pratique qui avait permis la prolongation quasi-routinière des détentions administratives. Le HCR a toutefois regretté la persistance de mises en détention de personnes qui ne déposaient pas de demande immédiatement à leur arrivée en Hongrie.

7.3 En juin 2013, la Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de se prononcer sur le cas d'un demandeur d'asile que l'Autriche avait décidé de transférer à la Hongrie en application du règlement Dublin II et qui invoquait, notamment, le risque de détention prolongée et les conditions d'accueil des migrants dans ce pays. La Cour a pris note du caractère alarmant des rapports précités, notamment ceux émis par le HCR, parus en 2011 et 2012 sur la situation en Hongrie. Elle est arrivée à la conclusion que l'Autriche avait violé l'art. 13 CEDH, en relation avec l'art. 3 CEDH, en refusant, au début de l'année 2012, d'accorder l'effet suspensif à son recours, compte tenu des rapports publiés à l'époque. Elle a toutefois considéré, sur la base de la plus récente note du HCR de décembre 2012, qu'au jour où elle-même statuait sur le risque invoqué de violation de l'art. 3 CEDH, le transfert n'était, dans les circonstances du cas concret, pas illicite. Elle a retenu que des amendements législatifs avaient été adoptés, visant en particulier à ce que les personnes transférées demandant l'asile à leur arrivée en Hongrie ne soient plus placées en détention. Elle a également relevé que le HCR avait approuvé l'intention manifestée par la Hongrie de

prévoir des garanties juridiques supplémentaires en matière de détention et que le nombre des demandeurs d'asile détenus avait baissé (cf. arrêt de la Cour EDH du 6 juin 2013 précité dans l'affaire *Mohammed contre Autriche*, requête n° 2283/12).

8.

8.1 Les amendements annoncés par le gouvernement hongrois ont ainsi eu, principalement, les conséquences positives suivantes (cf.CHH, op. cit., juillet 2013 ; JESUIT REFUGEE SERVICE, CHH, op. cit.) :

A partir du 1er janvier 2013, le dépôt d'une demande d'asile et l'ouverture de la procédure ont entraîné une interdiction explicite de l'expulsion et du renvoi du territoire. Partant, les personnes qui déposaient une demande d'asile immédiatement après avoir été appréhendées par la police n'étaient pas mises en détention.

Par ailleurs, les personnes transférées en application du règlement Dublin II ont été considérées comme des demandeurs d'asile. Elles n'ont en règle générale pas été mises en détention ; de même, les motifs de leur demande ont été examinés (procedure in merit), sauf lorsqu'une décision de rejet au fond avait déjà été prise auparavant, ou que la précédente demande avait été retirée par écrit. (cf. EUROPEAN NETWORK FOR TECHNICAL COOPERATION ON THE APPLICATION OF THE DUBLIN II REGULATION, op. cit. p. 59 "recent developments").

Enfin, l'OIN a changé sa pratique et ne considère plus la Serbie comme un pays sûr.

8.2 Cependant, de nouvelles modifications de la législation sur l'asile sont entrées en vigueur au 1er juillet 2013. Celles-ci constituent une base légale nouvelle permettant la mise en détention des demandeurs d'asile, pour une durée pouvant être renouvelée jusqu'à six mois (un mois pour les familles avec enfants mineurs, les mineurs non accompagnés ne pouvant toutefois être mis en détention). Ces amendements prévoient plusieurs motifs pour le placement en détention des demandeurs d'asile en Hongrie. Celle-ci est prévue pour la vérification de l'identité et de la nationalité du demandeur ; si la demande a été présentée dans un aéroport ; si le demandeur d'asile s'est enfui, a dispararu ou entrave la procédure d'asile de toute autre manière ; afin d'obtenir les informations nécessaires pour le traitement de la demande d'asile, s'il y a de sérieuses raisons de présumer que le demandeur d'asile risque de retarder ou

d'entraver la procédure ou de prendre la fuite ; si le demandeur a de manière répétée manqué à son obligation de participer à des actes de procédure et entrave ainsi le traitement d'une procédure Dublin ; afin de protéger l'ordre public et la sécurité nationale.

Les motifs sont donc libellés de manière relativement large, ce qui fait à nouveau craindre aux observateurs une application systématique de cette détention, sans garantie d'un contrôle judiciaire effectif (cf. CHH, op. cit. juillet 2013; cf. également : HCR, op. cit., avril 2013, ECRE, bulletin hebdomadaire du 14 juin 2013 : Hungary passes legislation allowing widespread detention of asylum seekers, en ligne sur le site <http:///www.ecre.org><ecre weekly bulletin, consulté le 18 septembre 2013).

Ces nouvelles dispositions constituent, au regard des autorités hongroises, une transposition en droit interne de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), du 26 juin 2013 (J.O. L 180/96, ci-après : directive «Accueil» [refonte], que les Etats de l'UE doivent transposer jusqu'au 20 juillet 2015). Les observateurs ont toutefois déploré une reprise partielle et incomplète de dispositions relatives au placement en rétention des demandeurs d'asile ; en particulier, celle imposant aux Etats membres la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables (art. 11) ne paraît pas avoir été transposée de manière satisfaisante (cf. HCR, op. cit., avril 2013, p. 12).

Enfin, la rétention (ou détention) ne peut être contestée en tant que telle par le demandeur d'asile concerné. La détention prononcée par l'OIN doit, certes, être approuvée par le juge. L'OIN doit en effet soumettre au juge toute décision de mise en détention qui dépasse 72 heures. Le juge peut ordonner la prolongation de la détention jusqu'à soixante jours ; cette période peut être prolongée, sur demande de l'OIN, jusqu'à deux reprises pour une nouvelle durée de soixante jours. Au total, la détention ne peut ainsi excéder six mois. Les observateurs redoutent que ce contrôle judiciaire, de la compétence des tribunaux pénaux de district (comme l'est la détention prononcée en application des règles sur l'immigration), ne soit, comme cela l'a été par le passé (cf. ci-dessus 6.3.4), pas suffisamment individualisé, sans prise en compte du principe de la proportionnalité, et que les rétentions (ou détentions) soient systématiquement confirmées, du moins pour certaines catégories de personnes (cf. HCR, op. cit. avril 2013 : "another main concern in the

context of judicial review and prolongation of detention is the efficiency of judiciail review in Hungary. According to a current survey conducted by the Curia [the highest court in Hungary] out of some five thousand court decisions made in 2011 and 2012 only three discontinued immigration detention, while the rest simply prolonged detention without any specific justification. UNHCR is concerned that as of 1 July 2013 the same local courts will be in charge of the judicial review of asylum detention as for immigration detention [(surveyed by the Curia])".

Légalement, les requérants d'asile ont droit à une assistance juridique s'ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour assurer leur défense. Le CHH, avec neuf avocats à sa disposition, n'est pas à même de répondre aux besoins (plus de dix mille requérants d'asile étaient enregistrés en Hongrie entre janvier et juillet 2013 ; cf. CHH, op. cit., juin 2013). Depuis février 2013, le Service des affaires judiciaires du Ministère de l'administration publique propose également une assistance juridique et une représentation pour les requérants d'asile. Il manque toutefois le recul nécessaire pour apprécier la qualité de cette assistance (s'agissant de l'activité des défenseurs d'office dans les cas de détention en application des règles sur l'immigration, les observateurs avaient relevé que leur intervention sur ce plan était inefficace [cf. JESUIT REFUGEE SERVICE, CHH, rapport DIASP p. 141]).

S'agissant des conditions de détention des requérants d'asile, il convient également de rappeler que, par le passé, les observateurs - et notamment le HCR - avaient fait état, en particulier, de carences importantes en matière d'hygiène dans certains centres de détention, d'administration systématique de tranquillisants, de violences commises par les gardiens, de l'utilisation de menottes lors des trajets pour les auditions (HCR, op. cit. avril 2012). La Cour EDH dans son arrêt *Mohammed contre Autric*he, du 6 juin 2013, s'était déclarée "particulièrement préoccupée" par ces faits (cf. par. 99). Or, si les conditions en cas de rétention/détention ordonnée sur la base des nouvelles dispositions en vigueur devaient s'avérer toujours aussi préoccupantes, cela constituerait un motif d'être particulièrement attentif aux objections à un éventuel transfert, en présence spécialement de personnes vulnérables.

8.3 A cela s'ajoute que la Hongrie a connu dans le premier semestre de l'an 2013 un très net accroissement du nombre des demandeurs d'asile (près de quatre fois plus de demandes enregistrées durant le premier trimestre de 2013 par rapport au 1er trimestre 2012, selon les statistiques

de l'Union européenne, cf. EUROSTAT, ALEXANDROS BITOULAS, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: first quarter 2012, en ligne sur le site <http://www.ec.europa.eu> <index <statistiques <population<migrations internationales et asile, consulté le 18 septembre 2013). Certains rapports font état de plus de dix mille demandes au cours du premier semestre 2013 (cf. CHH, op. cit., juin 2013). Par conséquent, les principaux centres sont surpeuplés, ce qui a conduit à une sensible dégradation des conditions d'accueil, en particulier à des conditions d'hygiène déplorables (cf. CHH, op. cit., juin 2013). C'est cet afflux de requérants qui fait craindre aux observateurs un recours accru, à titre dissuasif, aux nouvelles dispositions permettant la détention.

8.4 Au vu de cette situation, certains tribunaux nationaux renoncent actuellement au transfert, estimant que, malgré les changements de pratique annoncés au début de l'année, l'introduction de ces nouvelles dispositions autorisant la mise en détention démontre qu'aucun changement durable ne se dessine dans le système hongrois de l'asile (cf. décision du Tribunal administratif de Frankfurt/Oder, du 24 juillet 2013, en ligne sur le site <www.asyl.net><rechtsprechung, consulté le 18 septembre 2013 ; cf. également FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FLUCHT & MIGRATION **:** Ungarn, Asyl Statistik, 18 juillet 2013, en ligne sur le site <http://ffm-online.org><aktuelles, consulté le 18 septembre 2013). Des informations précises font actuellement encore défaut pour juger de l'application des nouvelles dispositions légales dans la pratique (cf. cependant s'agissant d'une grève de la faim en août 2013 de requérants d'asile placés dans le centre de Nyrbatór pour protester contre les conditions de rétention, FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FLUCHT & MIGRATION : Ungarn, Lager Nyírbatór- Hungerstreik, 11 août 2013, en ligne sur le site <http://ffm-online.org><aktuelles, consulté le 18 septembre 2013).

9.

9.1 Au vu de ce qui précède, il apparaît que les défaillances répétées observées dans le système hongrois d'accueil des demandeurs d'asile n'ont pas revêtu et ne revêtent pas à l'heure actuelle, dans leur ensemble, l'ampleur de celles, systémiques, constatées s'agissant des conditions d'accès et du suivi de la procédure d'asile en Grèce (cf. arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011 sur la requête n°30696/2009 *M.S.S. c. Belgique et Grèce* ; voir aussi ATAF 2011/35 p. 777ss). Il sied à ce propos de souligner que le HCR, s'il a continué à exprimer ses préoccupations en dépit de certaines améliorations sur le terrain, n'a pas, s'agissant de la

Hongrie, adressé de recommandation aux pays concernés dans ses rapports (cf. arrêt de la Cour EDH du 6 juin 2013 précité, par. 105 p. 28), excepté, à l'époque, en ce qui concerne le transfert de personnes ayant transité par la Serbie (cf. HCR, op. cit., octobre 2012). En outre, des amendements significatifs ont été apportés au début de l'année 2012, tant sur le plan législatif que dans la pratique, pour remédier aux manquements dénoncés par les observateurs.

Les nouvelles dispositions entrées en vigueur en juillet 2013, concernant en particulier la détention, ainsi que la dégradation des conditions d'accueil liée à l'accroissement du nombre des demandes d'asile dans le premier semestre 2013, commandent toutefois une grande vigilance s'agissant du transfert de personnes vulnérables notamment. Cette prudence est d'autant plus appropriée que la situation des requérants d'asile en Hongrie dépend des flux migratoires, des résultats des pressions exercées par les autorités européennes et le HCR sur les autorités hongroises, des changements législatifs (certains favorables aux demandeurs, d'autres au contraire défavorables) ainsi que de leur mise en œuvre sur le terrain, dans un contexte dynamique et changeant.

9.2 Cela étant, il n'y a pas lieu de considérer, s'agissant de la Hongrie, que tout transfert d'un requérant d'asile à cet Etat serait, par principe, illicite. Cependant, la présomption de sécurité en ce qui concerne le respect par la Hongrie des conventions pertinentes en matière de protection des droits de l'homme (cf. consid. 4.1) ne peut plus être maintenue sans réserve (cf. par analogie, ATAF 2012/27 relatif aux transferts Dublin vers Malte). L'autorité doit se livrer à un examen complet de la situation qui règne dans ce pays de destination, cette situation pouvant changer au fil du temps. Pour ce faire, elle doit prendre en considération non seulement les faits passés, dans la mesure où ils peuvent éclairer la situation actuelle et son évolution probable, mais encore et surtout les conditions actuelles qui sont déterminantes ; dans cet examen, elle recherchera d'office les dernières informations relatives à la situation de ce pays qui sont accessibles au public et tiendra compte de leur portée sur le cas d'espèce, dans la mesure où elles sont objectives et fiables (cf. arrêt de la Cour EDH du 11 janvier 2007, *affaire Salah Sheekh c. Pays-Bas*, requête n° 1948/04, § 135 ; dans le même sens, CONSTANTIN HRUSCHKA, Grundrechtschutz in Dublin-Verfahren, in : Rechtschutz bei Schengen und Dublin, Stephan Breitenmoser, Sabin Gless, Otto Lagodny (éd.), Zurich/St-Gall 2013, p. 170). Ainsi, la preuve d'un risque réel de violation du principe de non-refoulement ou de mauvais traitements pourra s'en trouver facilitée pour les requérants

d'asile qui ne devront qu'invoquer les éléments de fait qui leur sont personnels. L'autorité ne pourra plus se retrancher derrière la présomption de sécurité pour s'abstenir de vérifier de manière adéquate, si le transfert entraîne un risque sérieux et concret de non-respect des droits fondamentaux de l'intéressé.

Le Tribunal ne dispose pas d'informations objectives et fiables faisant état de catégories clairement circonscrites de personnes spécialement menacées en cas de transfert Dublin par une détention contraire à la CEDH. Pour vérifier l'existence de motifs sérieux et avérés d'un risque réel d'être soumis en Hongrie à un mauvais traitement ou à un refoulement contraires à la CEDH ou à la Convention réfugiés, il s'impose en particulier de prendre en considération, de manière individualisée, l'existence ou non d'un faisceau d'indices suffisants de mise en détention sur la base des nouvelles dispositions légales et de leur application dans la pratique ainsi que la situation de vulnérabilité de la personne concernée.

Compte tenu des craintes émises par les observateurs du fait que les nouvelles normes hongroises concernant la rétention (ou détention) des requérants d'asile ne sont pas assorties de cautèles suffisantes concernant les personnes vulnérables ou certaines catégories d'entre elles, la renonciation au transfert pourra s'imposer en particulier dans les cas où il est probable que des personnes vulnérables remplissent les conditions d'un placement en détention. En outre, il conviendra d'être attentif à la manière dont les nouvelles dispositions seront appliquées et à la question de savoir si le contrôle judiciaire de la régularité de la détention s'avérera suffisamment ample et effectif pour correspondre aux exigences de l'art. 5 CEDH. Il s'agira de savoir aussi si les craintes des observateurs que les dispositions sur la détention soient appliquées de manière accrue en cas d'afflux de requérants d'asile de certains pays, se vérifient (cf. CHH, op. cit., juin 2013).

10.

10.1 Il s'agit maintenant de déterminer si le dossier du recourant fait, en l'espèce, apparaître un risque d'illicéité du transfert ou des raisons humanitaires amenant à renoncer à celui-ci.

10.2 Il appert de ses déclarations, et de la comparaison des données Eurodac, que le recourant n'a pas déposé de demande d'asile en Hongrie, et n'y a donc pas été enregistré comme requérant. Ainsi qu'il

ressort des rapports précités, les personnes renvoyées en Hongrie en application du règlement Dublin II ne sont pas automatiquement considérées comme des requérants d'asile. Cependant, le recourant aura la possibilité de déposer une (première) demande d'asile dans ce pays. Il lui appartient de le faire puisqu'il prétend à un besoin de protection internationale. En tant que requérant d'asile, il peut prétendre à un hébergement dans un centre ordinaire. Il n'y a pas, en ce qui le concerne, de faisceau d'indices objectifs qu'il sera mis en détention à son arrivée en Hongrie, bien que le risque d'arbitraire ne puisse être exclu.

Le recourant n'a fait valoir aucun fait concret qui permettrait de le considérer comme une personne vulnérable. Le Tribunal observe encore que le recourant a manifestement fait preuve, dans le cadre de la procédure autrichienne, de sa capacité à faire valoir ses droits jusqu'en dernière instance. Il ne ressort pas non plus du dossier qu'il souffrirait de troubles de santé sévères, sur le plan physique ou psychique. Par conséquent, le Tribunal peut légitimement attendre de lui qu'il trouve les ressources nécessaires pour se défendre de manière appropriée, si cela devait s'avérer indispensable.

Le recourant prétend ignorer par quel pays il a transité, venant de Grèce, avant d'entrer en Hongrie. Il ressort toutefois des documents produits concernant la procédure autrichienne, que les autorités de ce pays ont admis qu'il avait passé par la Serbie avant d'arriver en Hongrie. Sur ce point toutefois, les modifications intervenues au début de l'année 2013 permettent de considérer qu'il n'y a plus de risque que l'OIN refuse d'entrer en matière sur sa demande au motif qu'il a transité par un pays sûr. Le cas échéant, on est en droit d'attendre du recourant qu'il fasse valoir utilement ses droits.

Il appartiendra à l'ODM d'informer les autorités hongroises que le système Eurodac n'indique pas l'existence d'une précédente demande d'asile du recourant et qu'il s'agit donc, contrairement à ce que l'ODM avait indiqué dans sa demande du 26 mars 2012, d'un cas de prise en charge et non de reprise en charge, de sorte que la mention dans sa demande (et dans la réponse de l'unité Dublin hongroise) de l'art. 16 par. 1 point c du règlement Dublin II apparaît comme erronée.

10.3 En conclusion, le dossier du recourant ne fait pas ressortir que son transfert entraînerait un risque réel de traitements illicites, compte tenu de la situation régnant dans le pays de destination et des circonstances personnelles.

10.4 Il n'y a pas non plus de renoncer à ce transfert pour des raisons humanitaires tirées de l'art. 29*a* al. 3 OA1 (cf. ATAF 2010/45 consid. 8.2 p. 642ss).

10.5 Au vu de ce qui précède, l'ODM a, à bon droit, considéré qu'il n'y avait pas lieu de faire application de la clause de souveraineté dans le cas d'espèce.

11.

11.1 En conclusion, la décision de non-entrée en matière et de transfert à la Hongrie, qui repose sur un état de fait exact et complet, est conforme au droit (cf. art. 106 al. 1 LAsi). Partant, elle doit être confirmée.

11.2 Etant mal fondé, le recours doit être rejeté.

12.

12.1 Vu l'issue du litige, les frais de procédure devraient être mis à la charge du recourant, en application de l'art. 63 al. 1 PA.

12.2 Cependant, en vertu de l'art. 65 al. 1 PA, la demande d'assistance judiciaire du recourant doit être admise, dès lors qu'il est indigent et que ses conclusions ne pouvaient être considérées comme, d'emblée, vouées à l'échec. Partant, il n'est pas perçu de frais.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La demande d'assistance judiciaire est admise.

3.
Il n'est pas perçu de frais.

4.
Le présent arrêt est adressé à la mandataire du recourant, à l’ODM et à l’autorité cantonale compétente.

Le président du collège :	La greffière :
Jean-Pierre Monnet	Isabelle Fournier

Expédition :