



T-ES(2019)11_fr final

6 juin 2019

COMITÉ DE LANZAROTE

Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe
sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus
sexuels

.....

**Evaluation par le Comité de Lanzarote des suites données par
les autorités hongroises aux recommandations qui leur ont
été adressées suite à la visite effectuée par une délégation du
Comité de Lanzarote des zones de transit à la frontière serbo-
hongroise (5-7 juillet 2017)**

Adoptée par le Comité de Lanzarote le 6 juin 2019

1. Introduction

1. Le Comité de Lanzarote remercie les autorités hongroises pour leur coopération active tout au long du processus, dès la première étape, lorsqu'elles l'ont invité à effectuer une visite sur place en Hongrie, et jusqu'à tout récemment, lorsqu'elles ont répondu aux demandes d'éclaircissements concernant les suites données aux recommandations.

2. Le présent document est une évaluation des suites données par les autorités hongroises aux recommandations qui leur ont été adressées le 31 janvier 2018¹ à l'issue d'une visite effectuée par une délégation du Comité de Lanzarote des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017).

3. Le Comité de Lanzarote a examiné avec attention :

- le rapport transmis le 5 février 2019 par les autorités hongroises concernant la mise en œuvre de ces recommandations ;
- ainsi que les informations complémentaires communiquées le 12 avril 2019 pour répondre aux demandes d'éclaircissements soumises par le Bureau du Comité de Lanzarote et les membres de la délégation qui ont participé à la visite des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017).

4. L'évaluation ci-dessous se fonde sur ces deux sources d'informations complémentaires, qui figurent dans le document T-ES(2019)08_fr rév.

5. Le Comité de Lanzarote rappelle que la visite susmentionnée a été organisée dans le cadre de sa procédure d'urgence², engagée après l'adoption par le Parlement hongrois, le 7 mars 2017, de la loi XX « portant modification de certaines lois en vue de durcir les procédures relatives à la gestion des frontières », qui est entrée en vigueur le 29 mars 2017 et a notamment apporté des changements à la loi LXXX de 2007 sur l'asile. L'adoption de ce nouveau texte était justifiée par ce que le Gouvernement hongrois appelait « l'immigration de masse » et étendait les motifs que le gouvernement pouvait invoquer pour déclarer une « situation de crise ». Ainsi, elle exige en particulier que les demandes d'asile soient déposées exclusivement dans une zone de transit et que tous les demandeurs d'asile, à l'exception des enfants non accompagnés de moins de 14 ans, demeurent dans une zone de transit pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile. Il en résulte que depuis le 29 mars 2017, les enfants non accompagnés de 14 à 18 ans sont obligés de séjourner dans une zone de transit pendant l'examen de leur demande d'asile, alors qu'avant cette date ils étaient envoyés dans un lieu d'accueil ouvert. Les familles avec enfants sont elles aussi maintenues dans une zone de transit pendant toute la durée de la procédure d'asile. La loi de mars 2017

¹ Les recommandations ont été adoptées par le Comité de Lanzarote lors de sa 20^e réunion (29-31 janvier 2018). Le Rapport spécial suite à la visite d'une délégation du Comité de Lanzarote des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017), les recommandations adressées aux autorités hongroises, les informations données par les autorités hongroises lors de la 20^e réunion du Comité de Lanzarote (29-31 janvier 2018) et les informations données par les autorités hongroises les 5 février 2019 et 12 avril 2019 sont disponibles sur le [site web du Comité de Lanzarote](#).

² Règle 28.3 du Règlement intérieur

prévoit par ailleurs l'éloignement des migrants qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire hongrois.

2. Évaluation

6. Le Comité de Lanzarote rappelle tout d'abord que les personnes âgées de 14 à 18 ans ne sont pas des adultes, mais des enfants, et qu'elles doivent être protégées comme tels.

7. Il constate aussi qu'un nombre très limité d'enfants non accompagnés ont déposé une demande d'asile en Hongrie au cours des 15 derniers mois³. Il s'interroge donc sur la raison pour laquelle la disposition controversée mentionnée précédemment n'a pas été abrogée.

2.1. Principaux motifs de préoccupation

8. Le Comité de Lanzarote déplore que :

- dans le cadre des procédures d'immigration, toutes les personnes âgées de moins de 18 ans ne soient toujours pas traitées comme des enfants, que le problème de la discrimination sur la base de l'âge soit donc toujours d'actualité et que la protection de tous les enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ne soit toujours pas assurée (Recommandation R1) ;
- les autorités hongroises n'aient pas mis un terme à la pratique consistant à détenir des enfants dans les zones de transit dans des espaces clôturés en plein air avec des conteneurs pour abri (Recommandation R12) ;
- les enfants non accompagnés âgés de 14 à 18 ans, en particulier les filles, ne soient toujours pas accueillis dans le système régulier hongrois de protection de l'enfance, c'est-à-dire au sein d'établissements ouverts de protection de l'enfance, afin d'éviter les risques éventuels d'exploitation et d'abus sexuels à l'intérieur des zones de transit (Recommandations R2 et R15). Le Comité de Lanzarote est préoccupé par le fait que le foyer pour enfants Károlyi István, à Fót, soit en passe d'être fermé. De plus, malgré les explications fournies par les autorités hongroises, il s'inquiète du manque d'informations précises sur les autres solutions (et conditions) d'hébergement qui seront offertes aux enfants non accompagnés.

2.2. Recommandations plus spécifiques

9. Le Comité de Lanzarote note tout d'abord avec satisfaction que plusieurs formations ont été mises en place et que d'autres sont prévues (Recommandation R16). Il reconnaît également que les conditions de vie dans les zones de transit se sont améliorées depuis la visite avec l'installation d'aires ombragées (Recommandation R13). Le Comité de Lanzarote relève par ailleurs que, depuis la visite de juillet 2017, l'examen d'un enfant par un médecin

³ D'après les données fournies par les autorités hongroises, 45 enfants non accompagnés au total ont déposé une demande d'asile en Hongrie depuis le 1^{er} janvier 2018 (dont un seul depuis le 1^{er} janvier 2019).

a toujours lieu en présence de ses parents ou, lorsqu'il s'agit d'un enfant non accompagné, en présence d'une infirmière (Recommandation R19). Il prend également note du fait qu'une personne de même sexe que l'enfant est présente au cours de l'examen.

10. Toutefois, le Comité de Lanzarote estime qu'il n'y a pas, ou trop peu, d'améliorations à signaler depuis la visite en ce qui concerne les points suivants.

Mesures à prendre à l'égard des enfants demandeurs d'asile

11. Les autorités hongroises n'ont pas pris de mesures concluantes pour coopérer avec les autorités serbes dans la gestion des listes d'attente pour entrer dans les zones de transit en Hongrie, afin de prévenir la corruption par l'exploitation et les abus sexuels d'enfants demandeurs d'asile (Recommandation R3). Ce risque de corruption est donc toujours d'actualité. Bien que les autorités hongroises considèrent qu'elles ne devraient pas être impliquées dans l'établissement de ces listes d'attente, le Comité de Lanzarote rappelle que l'article 38 de la Convention de Lanzarote impose aux Parties de coopérer pour prévenir et combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant les enfants.

12. S'agissant de la Recommandation R4, les autorités hongroises évoquent des « retours », quand le Comité de Lanzarote parle de « repousser » les enfants migrants et demandeurs d'asile à la frontière. La notion de « retour » implique de prendre des mesures à l'issue d'une procédure consistant à évaluer la situation personnelle de l'enfant concerné, ce qui n'est pas le cas lorsque celui-ci est « repoussé ». Le Comité de Lanzarote réitère donc sa recommandation et exhorte les autorités hongroises à cesser entièrement de repousser les enfants migrants et demandeurs d'asile à la frontière et à faire en sorte que tout enfant se trouvant sur le territoire hongrois soit immédiatement référé aux autorités de protection de l'enfance compétentes afin de faire l'objet d'une évaluation des besoins, conformément aux droits de l'enfant, pour assurer sa protection contre tout risque d'exploitation et d'abus sexuels.

13. Le Comité de Lanzarote est préoccupé par le fait que les procédures de vérification de l'âge n'aient pas changé depuis la visite. Cette vérification est encore effectuée par des médecins de l'armée dont les compétences en la matière n'ont pas été démontrées. Même si les autorités hongroises font valoir que la vérification de l'âge se fonde aussi sur la maturité psychologique du requérant et sur des caractéristiques et éléments culturels ou ethniques, d'autres sources contredisent cette affirmation, en rappelant notamment que la loi sur l'asile ne précise pas la manière dont la vérification de l'âge doit être réalisée et ne requiert pas l'adoption d'une approche pluridisciplinaire. Les autorités hongroises devraient donc renforcer leurs procédures de vérification et les compléter par d'autres mesures ne reposant pas sur l'apparence physique d'un individu, afin d'éviter que des enfants non accompagnés de moins de 18 ans soient évalués comme étant âgés de plus de 18 ans et regroupés avec les hommes seuls et de prévenir ainsi les cas d'exploitation ou d'abus sexuels (Recommandation R5). En outre, étant donné qu'elles n'ont pas fourni d'informations sur les suites données à la Recommandation R6, les autorités hongroises n'ont pas démontré qu'elles veillent désormais à ce que le principe du bénéfice du doute soit appliqué de façon adéquate aux individus en attendant la vérification de leur âge lorsqu'il existe des raisons de

penser qu'il s'agit d'enfants et aussi, une fois achevée la procédure de vérification de l'âge, lorsque des doutes subsistent au sujet de l'âge d'un individu.

14. Le Comité de Lanzarote prend bonne note de l'existence, depuis 2014, de lignes directrices sur la prise en charge des familles avec enfants et des dispositions qui y figurent pour ce qui est de la vérification des liens familiaux (Recommandation R7).

15. En ce qui concerne la désignation de tuteurs (Recommandations R8 et R9), contrairement à ce que recommandait le Comité de Lanzarote, la pleine protection de tous les enfants non accompagnés âgés de 14 à 18 ans n'est pas assurée, dans la mesure où la législation hongroise à cet égard n'a pas été abrogée. Seuls les enfants non accompagnés âgés de 14 à 18 ans qui ont obtenu le statut de réfugié ou qui bénéficient de la protection subsidiaire se voient attribuer un tuteur disposant des mêmes qualifications, fonctions et pouvoirs juridiques que ceux nommés pour les enfants âgés de moins de 14 ans (tuteur chargé de la protection de l'enfance). Par conséquent, les enfants non accompagnés âgés de 14 à 18 ans qui n'ont pas été reconnus comme réfugiés (à savoir ceux qui sont placés dans les zones de transit) ne sont pas confiés à un tuteur de ce type mais seulement à un tuteur ad hoc (ou tuteur temporaire), dont le rôle est moins protecteur et les compétences ainsi que les possibilités d'accès à l'enfant plus limitées. Le Comité de Lanzarote ne voit aucune raison justifiant de ne pas avoir abrogé la législation relative aux tuteurs chargés de la protection de l'enfance, en particulier compte tenu du nombre très restreint d'enfants non accompagnés âgés de 14 à 18 ans encore présents dans les zones de transit (comme le reconnaissent les autorités hongroises elles-mêmes). Même s'il prend note des mesures satisfaisantes visant à réduire la charge de travail des tuteurs chargés de la protection de l'enfance, qui seront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2020, le Comité de Lanzarote fait observer qu'elles ne concernent pas les enfants non accompagnés séjournant dans les zones de transit. Pour ces derniers, la situation reste donc inchangée.

16. La question de la langue (Recommandation R10) reste problématique. D'après des sources autres que les autorités hongroises, les enfants touchés par la crise des réfugiés n'ont pas accès à des services d'interprétation adaptés, notamment au cours des examens médicaux, des séances de psychothérapie et des entretiens avec les tuteurs ad hoc ou les travailleurs sociaux. Les autorités hongroises ne font état d'aucune formation linguistique proposée aux travailleurs sociaux et au personnel de santé dans les zones de transit, ni dans les langues parlées par les enfants touchés par la crise des réfugiés, ni même en anglais. Pour ce qui est des cours de langue hongroise, le Comité de Lanzarote constate que des activités éducatives ont été lancées dans les salles communes des zones de transit depuis septembre 2017. Toutefois, les autorités hongroises n'étaient pas en mesure de fournir des informations sur les cours de langue dispensés, en particulier s'agissant du nombre d'heures proposées par semaine et par enfant ainsi que le pourcentage d'enfants inscrits. En outre, selon d'autres sources, les cours de hongrois sont d'un niveau très faible et ne permettent aux enfants que de prononcer quelques mots très simples dans cette langue.

17. Les informations données aux enfants dans les zones de transit pour les sensibiliser aux risques d'exploitation et d'abus sexuels (Recommandation R11) demeurent également une question problématique, même si les autorités affirment que les travailleurs sociaux informent les enfants de ces risques (et qu'ils sont formés à cette fin, ou le seront

prochainement). Les enfants séjournant dans les zones de transit doivent par ailleurs remplir un questionnaire conçu pour identifier les victimes de la traite des êtres humains. Cependant, les autorités hongroises ne font toujours pas mention de documents écrits qui seraient remis aux enfants, établis dans un langage qu'ils puissent comprendre, ni d'affiches ou d'autres supports imprimés qui seraient exposés dans les secteurs où les enfants sont hébergés. En tout état de cause, les remarques précédentes sur l'accès limité aux services d'interprètes et aux langues revêtent une importance majeure en ce qui concerne la nécessité de communiquer des informations de manière effective et satisfaisante aux enfants dans les zones de transit.

Entre-temps, mesures à prendre dans les zones de transit

18. Malgré les résultats satisfaisants relatifs à l'installation d'aires ombragées évoquée précédemment (voir paragraphe 10), les conditions de vie dans les zones de transit (Recommandation R13) restent déplorables par bien des aspects. La climatisation est limitée aux salles communes, ce qui laisse une très forte chaleur s'installer pendant l'été dans les conteneurs en métal où les enfants dorment et passent la majeure partie de leur journée, malgré les ventilateurs qui y ont été placés. La connexion internet sans fil reste mauvaise et il n'y a pas de téléphones ou d'ordinateurs en accès public. Cela signifie que les enfants touchés par la crise des réfugiés maintenus dans des zones de transit qui ne disposent pas de téléphones mobiles personnels restent déconnectés du monde extérieur et que les autres doivent payer pour une communication de piètre qualité.

19. Concernant les questions d'alimentation (Recommandation R14), les arguments avancés par les autorités hongroises n'ont pas changé depuis la visite : selon elles, l'alimentation fournie aux enfants dans les zones de transit est adaptée à leur âge, gratuite, de qualité adéquate et en quantité suffisante. Le Comité de Lanzarote n'est pas en mesure de déterminer précisément la réalité de la situation au moment de la rédaction de la présente évaluation sans effectuer une nouvelle visite des zones de transit. Il rappelle néanmoins qu'au cours de la visite menée en juillet 2017, certains enfants âgés de 14 à 18 ans ont indiqué que les quantités n'étaient pas suffisantes et se sont plaints de la qualité de la nourriture. La délégation a en outre constaté que les enfants avaient la possibilité d'acheter des denrées supplémentaires, ce que les autorités ont réfuté.

20. Il est particulièrement difficile pour le Comité de Lanzarote d'évaluer à distance toute amélioration éventuelle de la situation en ce qui concerne les travailleurs sociaux (Recommandation R17), le personnel médical (Recommandation R18) et la culture d'entreprise (Recommandation R22). Quoi qu'il en soit, il salue les efforts fournis dans la formation de ce personnel (voir le paragraphe 10 ci-dessus). Le Comité de Lanzarote rappelle néanmoins qu'il est important que les travailleurs sociaux, le personnel médical et tous les professionnels et bénévoles intervenant dans les zones de transit établissent une relation de confiance avec les enfants, en faisant montre d'une attitude positive en matière de soins et de bienveillance à leur égard, afin de faciliter la divulgation des faits d'exploitation et d'abus sexuels et de prévenir ce phénomène.

21. Le fait qu'un psychologue et qu'un psychiatre soient désormais présents dans les zones de transit constitue sans aucun doute une évolution positive (Recommandation R20). Le Comité de Lanzarote reste préoccupé par le temps de présence très limité de ces professionnels (quelques heures par semaine) et par les grandes difficultés de communication entre eux et les enfants en raison des obstacles linguistiques, dans la mesure où il n'est pas indiqué qu'ils maîtrisent les langues parlées par les enfants ni que des services d'interprétation soient assurés. En outre, leur présence dans les zones de transit ne saurait servir d'argument pour interdire à l'ONG Fondation Cordelia l'accès à ces zones, étant donné que sa mission est d'apporter un soutien psychologique aux demandeurs d'asile et qu'elle peut aisément compléter l'offre en la matière lorsque le psychologue et le psychiatre mandatés par les autorités hongroises ne sont pas présents dans les zones de transit. Le Comité de Lanzarote renouvelle donc son appel, lancé dans le rapport du 31 janvier 2018, à ce que l'ONG Fondation Concordia soit autorisée à accéder aux zones de transit.

22. Le Comité de Lanzarote constate que la situation n'a pas changé en ce qui concerne les demandes d'enfants souhaitant quitter les zones de transit pour retourner en Serbie (Recommandation R21) : même si les enfants peuvent déposer un recours, les demandes de départ d'une zone de transit ne font pas l'objet d'un contrôle permettant de détecter les cas éventuels de violences sexuelles et de prendre des mesures pour y remédier et empêcher qu'elles se reproduisent.

23. L'accès effectif à la ligne d'assistance du service téléphonique national de gestion de crise et d'information (Recommandation R23) semble limité. Tout d'abord, il n'y a pas de téléphones publics (voir le paragraphe 19 ci-dessus) et un enfant peut être réticent à demander à utiliser la ligne téléphonique du bureau des travailleurs sociaux, surtout si son appel concerne ces derniers de manière directe ou indirecte ou s'il n'a pas pleinement confiance dans le fait qu'ils respecteront la confidentialité de cet appel. Ensuite, le fait de ne pouvoir s'adresser au personnel de la ligne d'assistance qu'en hongrois ou en anglais semble insuffisant pour parler de problèmes très personnels, tels que la violence sexuelle. Il conviendrait de donner aux enfants la possibilité d'être mis en relation avec une personne qui parle leur langue. Le Comité de Lanzarote constate cependant avec satisfaction l'évolution positive que constitue la mise en place d'affiches en plusieurs langues pour faire connaître l'existence d'autres lignes d'assistance et ONG.

24. Le Comité de Lanzarote déplore que l'accès des ONG aux zones de transit (Recommandation R24) ne se soit pas amélioré. De plus, il n'accepte pas les motifs avancés par les autorités hongroises pour justifier l'exclusion de l'ONG Fondation Cordelia des zones de transit (voir le paragraphe 23 ci-dessus). Le Comité de Lanzarote appelle de nouveau les autorités hongroises à revoir leur position.

3. Conclusion

25. Le Comité de Lanzarote reconnaît que certains progrès ont été accomplis sur un certain nombre de points énumérés ci-dessus. Il déplore néanmoins le fait que des progrès insuffisants ont été accomplis pour protéger des enfants migrants et demandeurs d'asile contre l'exploitation et les abus sexuels depuis la visite effectuée du 5 au 7 juillet 2017 par

une délégation dans les zones de transit à la frontière serbo-hongroise. Le Comité de Lanzarote considère par conséquent que le risque que des enfants séjournant dans les zones de transit soient victimes d'exploitation et d'abus sexuels n'a pas été réduit de façon suffisante depuis la visite de la délégation en juillet 2017 en raison des difficultés persistantes évoquées précédemment.

26. Le Comité de Lanzarote appelle donc les autorités hongroises à se conformer pleinement aux recommandations formulées dans le rapport du 31 janvier 2018 à la lumière des conclusions du présent rapport. Il est prêt à fournir une assistance technique aux autorités hongroises, à leur demande. En outre, il rappelle que le Conseil de l'Europe peut mettre en place, sur demande, des activités de coopération dans ce domaine.

27. Le Comité de Lanzarote décide que l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations contenues dans le « Rapport spécial suite à la visite d'une délégation du Comité de Lanzarote des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017) » sera poursuivie dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre par les Parties à la Convention de Lanzarote des recommandations contenues dans son rapport spécial « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels ».