



G R E T A

Groupe d'experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2018)13

Rapport sur la Hongrie

**établi en vertu de la règle 7 des Règles
concernant la procédure d'évaluation de la
mise en œuvre de la Convention du
Conseil de l'Europe sur la
lutte contre la traite des êtres humains**

Adopté le 23 mars 2018

Publié le 27 avril 2018

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Évolution législative	5
3.	Identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile retenus dans les zones de transit	6
4.	Identification des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés.	10
5.	Retour des demandeurs d'asile en Serbie.....	13
6.	Expulsions collectives	13
7.	Conclusions et recommandations.....	14
Annexe	Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations.....	18
	Commentaires du Gouvernement	19

1. Introduction

1. Selon l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention »), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Les Règles du GRETA concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, adoptées en 2009 et modifiées en 2014, précisent les modalités et les moyens d'évaluation. Aux termes de la règle 7, si le GRETA reçoit des informations fiables révélant une situation problématique qui appelle une réaction immédiate afin de prévenir ou limiter l'étendue de graves violations de la Convention ou leur nombre, il peut adresser une demande urgente d'informations à une ou plusieurs Parties à la Convention. Au vu des informations fournies par la ou les Parties concernées, ainsi que de toute autre information fiable dont il dispose, le GRETA peut désigner des rapporteur(e)s pour évaluer la situation en question et, si nécessaire, effectuer une visite dans la ou les Parties concernées.

2. Dans son premier rapport d'évaluation sur la Hongrie¹, le GRETA notait que les mesures prises pour détecter d'éventuelles victimes de la traite des êtres humains parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière n'étaient pas suffisantes. Le GRETA exhortait les autorités hongroises à adopter un cadre pour l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants de pays tiers sans titre de séjour et à renforcer les procédures d'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, notamment en intensifiant les efforts déployés pour que le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile² soit formé à l'identification et à l'utilisation d'indicateurs communs pour l'identification.

3. Après l'adoption de son rapport sur la Hongrie en mars 2015, le GRETA a continué à suivre l'évolution de la situation concernant la traite des êtres humains dans ce pays, dans le cadre de son mandat consistant à veiller à la mise en œuvre de la Convention. L'adoption de la loi n° T/13976 « portant modification de certaines lois en vue de rendre les procédures relatives à la gestion des frontières plus rigoureuses » le 7 mars 2017 a soulevé plusieurs questions relevant du mandat du GRETA. Selon cette loi, les enfants migrants non accompagnés qui ont atteint l'âge de 14 ans sont considérés comme des adultes pendant que prévaut une « situation de crise causée par une immigration massive » déclarée par le Gouvernement hongrois et, durant cette période, ils ne peuvent pas bénéficier des mesures habituelles de protection de l'enfance qui s'appliquent aux autres enfants séparés ou non accompagnés. La loi prévoit le placement automatique des demandeurs d'asile, y compris les familles avec enfants et les enfants non accompagnés ou séparés à partir de 14 ans, dans des zones de transit, à la frontière.

4. Le 21 juin 2017, le GRETA a envoyé une lettre aux autorités hongroises en application de la règle 7 des Règles concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, déjà mentionnée, pour leur demander les informations suivantes :

- les mesures prises dans les zones de transit et autres lieux de rétention afin de permettre au personnel, en lui donnant la formation et les instructions nécessaires, de détecter des signes de traite chez les migrants et les demandeurs d'asile, afin d'identifier les victimes de la traite et de les orienter vers des services d'assistance, comme l'exige la Convention, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables, que forment notamment les enfants, les femmes et les personnes handicapées ;
- les statistiques sur le nombre de victimes potentielles de la traite des êtres humains détectées dans les zones de transit et autres lieux de rétention pour migrants et demandeurs d'asile ;

¹ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Hongrie, Premier cycle d'évaluation, GRETA(2015)11, adopté le 20 mars 2015 et publié le 29 mai 2015 : <http://rm.coe.int/168070a5f4>.

² À l'époque du premier rapport, cet organisme gouvernemental s'appelait « Office de l'immigration et de la nationalité ».

- les mesures prises pour protéger les enfants non accompagnés ou séparés et éviter qu'ils ne deviennent victimes de la traite des êtres humains et pour leur assurer un environnement protecteur, et notamment les dispositifs en place pour l'hébergement des enfants non accompagnés ou séparés de moins de 14 ans, la procédure de désignation de tuteurs légaux pour les enfants non accompagnés ou séparés, et les procédures de détermination de l'âge en vigueur ;
- les procédures en place pour faire en sorte que, lors de l'organisation du retour des victimes de la traite, il soit tenu dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité ;
- les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales autorisées à accéder aux zones de transit et autres lieux de rétention pour les migrants, et leur mandat en matière de traite des êtres humains.

5. Dans une lettre du 3 juillet 2017, le ministère de l'Intérieur hongrois a donné des réponses à la demande urgente d'informations du GRETA, qui sont reproduites et analysées dans la suite du rapport. Le GRETA a examiné les informations fournies par les autorités hongroises lors de sa 29^e réunion (3-7 juillet 2017) et a décidé d'envoyer une lettre de suivi pour demander des clarifications et des informations complémentaires sur les points suivants : la formation dispensée aux différentes catégories de personnel sur la détection des victimes de la traite, la procédure qui s'applique si une victime de la traite est détectée dans une zone de transit, les mesures mises en place pour permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit de demander et d'obtenir l'asile, le délai dans lequel un tuteur légal doit être désigné et le nombre de tuteurs désignés ces deux dernières années. Le GRETA a aussi décidé que le bureau du GRETA, qui restait saisi de la question, pourrait prendre d'autres mesures, en fonction des informations reçues et des faits nouveaux.

6. Dans une lettre du 8 septembre 2017, le ministère hongrois de l'Intérieur a apporté des réponses à la demande d'informations complémentaires du GRETA. Après avoir examiné les éléments supplémentaires, le bureau du GRETA a considéré qu'ils ne répondaient qu'en partie aux préoccupations du GRETA. En application de la règle 7 des Règles concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, le bureau du GRETA a donc décidé de désigner Mme Siobhán Mullally, présidente du GRETA, et M. Jan van Dijk, premier vice-président du GRETA, comme rapporteurs, chargés d'évaluer la situation spécifique de l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants et de leur orientation. En vue de recueillir des informations de première main nécessaires pour procéder à cette évaluation et conformément à son mandat, le GRETA a décidé d'effectuer une visite en Hongrie. Cette visite, organisée conformément à la règle 7 des Règles concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties, a eu lieu du 18 au 20 décembre 2017. Elle a été effectuée par les deux rapporteurs précités, qui étaient accompagnés de M. Markus Lehner, du secrétariat de la Convention.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré M. Mátyás Hegyaljai, secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et internationales au sein du ministère de l'Intérieur et coordonnateur national anti-traite, ainsi que des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère des Ressources humaines et de l'Office de l'immigration et de l'asile.

8. La délégation s'est par ailleurs rendue dans les zones de transit de Röszke et de Tompa. Au cours de ces visites, le GRETA a eu des entretiens avec des représentants de l'Office de l'immigration et de l'asile et avec des policiers ; il s'est aussi entretenu avec des personnes retenues dans les structures visitées. En outre, la délégation s'est rendue dans le centre pour enfants Károly István à Fót.

9. La délégation du GRETA a également tenu des réunions séparées avec des représentants d'ONG à Budapest, ainsi qu'avec des fonctionnaires de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le GRETA leur sait gré des informations qu'ils lui ont fournies.

10. À la suite de cette visite, par une lettre du 20 février 2018, les autorités hongroises ont donné des informations supplémentaires, dont il est rendu compte plus loin. Après avoir examiné le présent rapport lors de sa 31^e réunion (19-23 mars 2018), le GRETA l'a transmis aux autorités hongroises pour observations le 3 avril 2018. Les commentaires des autorités hongroises, reçus le 19 avril 2018, sont reproduits à la fin du présent rapport.

2. Évolution législative

11. Le cadre législatif en matière de lutte contre la traite des êtres humains en Hongrie n'a pas changé depuis la première visite d'évaluation du GRETA, en 2014. Une série de modifications ont toutefois été apportées à la législation concernant l'asile, la gestion des frontières, le séjour des ressortissants de pays tiers et la protection de l'enfance, modifications qui ont une incidence sur la lutte contre la traite³. Dans ce contexte, le GRETA rappelle que les Parties ont l'obligation juridique, inscrite dans la Convention, d'établir des procédures d'identification qui permettent de détecter les victimes de la traite, y compris parmi les personnes qui demandent une protection internationale et les migrants, et de veiller à ce que ces victimes puissent exercer une série de droits en matière d'assistance, de protection et d'indemnisation. La Convention reconnaît aussi l'importance, pour les États parties, de prévoir des voies légales de migration.

12. La loi hongroise sur l'asile⁴ (article 93, paragraphe 1(j)) prévoit la possibilité de déclarer une « situation de crise causée par une immigration massive » au moyen d'un arrêté gouvernemental. La déclaration de ce type de situation entraîne certaines mesures en matière de procédure d'asile, d'immigration et de protection des frontières, qui sont prévues dans la loi sur l'asile et d'autres lois pertinentes.

13. À la suite de l'arrivée de nombres croissants de migrants en Hongrie en 2015⁵, le Gouvernement hongrois a tout d'abord déclaré une telle situation de crise en septembre 2015 pour une période de six mois⁶, puis l'a régulièrement prolongée au moyen d'arrêtés gouvernementaux ; à l'époque de la visite du GRETA, la déclaration relative à la situation de crise était effective jusqu'au 7 mars 2018. En février 2018, la situation de crise a encore été prolongée, pour six mois supplémentaires, jusqu'au 7 septembre 2018.

14. Le 28 mars 2017, la loi n° T/13976 (« portant modification de certaines lois en vue de rendre les procédures relatives à la gestion des frontières plus rigoureuses »⁷) est entrée en vigueur et a modifié la loi sur l'asile, la loi sur les frontières nationales (LXXXIX de 2007), la loi sur les étrangers (loi II de 2007) et la loi sur la protection de l'enfance (loi XXXI de 1997). Ces modifications concernaient aussi les mesures exceptionnelles applicables lorsqu'une « situation de crise causée par une immigration massive » est déclarée par un arrêté gouvernemental.

³ Pour un aperçu général de la législation et du système hongrois en matière d'asile, voir HCR, Hungary as a country of asylum, 2016 : <http://www.refworld.org/docid/57319d514.html>.

⁴ Loi LXXX de 2007 sur l'asile ; traduction non officielle en anglais reflétant la situation au 5 juillet 2016 : <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html>

⁵ D'après les statistiques de l'Office de l'immigration et de l'asile (voir bmbah.hu), 177 135 personnes ont demandé l'asile en Hongrie en 2015, 29 432 en 2016 et 3 379 en 2017. Pour ce qui est des décisions prises dans les procédures d'asile en 2017, 106 personnes ont obtenu le statut de réfugié, 1 110 ont obtenu une protection subsidiaire et 85 ont été reconnues comme des personnes autorisées à rester, tandis que 2 880 demandes ont été rejetées et 2 049 procédures ont été clôturées pour d'autres raisons.

⁶ Arrêté gouvernemental n° 269/2015 du 15 septembre 2015 ; traduction non officielle en anglais : <http://www.refworld.org/docid/55f90f614.html>

⁷ Consultable en hongrois : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58bfcc084>

15. Selon l'article 80/J de la loi sur l'asile (introduit par la loi n° T/13976), pendant une « situation de crise causée par une immigration massive », des demandes d'asile ne peuvent être faites que dans des zones de transit⁸ situées à la frontière serbo-hongroise (cette restriction ne s'applique cependant pas aux personnes qui résident déjà légalement en Hongrie). La loi ne prévoit aucune exception pour les victimes de la traite qui demandent l'asile en Hongrie ; elles sont donc tenues d'entrer dans les zones de transit. Les demandeurs d'asile ne peuvent entrer dans ces zones de transit que par le côté serbe de la clôture érigée le long de la frontière entre la Hongrie et la Serbie. Pendant la procédure d'asile, les demandeurs d'asile doivent rester dans la zone de transit jusqu'à ce qu'ils obtiennent un statut de protection et puissent entrer sur le territoire hongrois, ou jusqu'à ce que leur demande soit rejetée par une décision définitive et qu'ils doivent partir du côté serbe⁹. Un demandeur peut quitter les zones de transit à tout moment pour se rendre en Serbie. Les enfants non accompagnés âgés de moins de 14 ans au moment de leur arrivée sont orientés vers le centre pour enfants Károly István de Fót (voir paragraphes 37-43), tandis que ceux qui ont plus de 14 ans sont détenus dans une zone de transit (voir paragraphes 44-45).

3. Identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile retenus dans les zones de transit

16. La visite du GRETA dans les deux zones de transit avait pour objectif d'examiner les procédures d'identification des victimes potentielles de la traite parmi les demandeurs d'asile et les procédures d'orientation de ces personnes vers des services d'assistance et de protection. À l'époque de la visite, la zone de transit de Röszke pouvait accueillir 450 personnes et celle de Tompa, 250. Le 19 décembre 2017, 285 demandeurs d'asile se trouvaient à Röszke, dont 26 enfants non accompagnés. Le 20 décembre 2017, 194 personnes étaient hébergées à Tompa, dont 91 enfants avec leurs familles et 31 hommes seuls.

17. Les zones de transit sont des lieux fermés entourés d'une clôture surmontée de fil de fer barbelé. Les demandeurs d'asile sont répartis dans différents « secteurs », dont chacun est entouré d'une clôture séparée. Chaque secteur dispose d'une cour commune¹⁰. La clôture de fil de fer de chaque secteur est munie d'une porte fermée à clé, qui est gardée en permanence par des policiers en uniforme. La plupart des secteurs hébergent des familles, mais l'un des secteurs de la zone de transit de Röszke est réservé aux enfants non accompagnés (âgés de 14 à 18 ans) et l'un des secteurs de la zone de transit de Tompa est destiné aux hommes seuls. Les demandeurs d'asile ne peuvent quitter leur secteur que sous l'escorte de gardes et pour une raison bien précise, par exemple pour consulter un médecin ou rencontrer un avocat. Aux points d'entrée dans les zones de transit se trouvent des structures d'hébergement pour le personnel et des conteneurs qui servent de salles d'attente ou qui sont utilisés pour les auditions et par les services de santé.

⁸ En vertu d'une modification apportée à la loi sur les frontières nationales en septembre 2015, une zone de transit peut être établie à n'importe quelle frontière terrestre de la Hongrie constituant une frontière extérieure de l'espace Schengen. Les deux zones de transit sur la frontière avec la Serbie sont devenues opérationnelles le 15 septembre 2015. Voir HCR, Hungary as a country of asylum, 2016 : <http://www.refworld.org/docid/57319d514.html>

⁹ En août 2017, les autorités hongroises ont indiqué que la durée moyenne de séjour des demandeurs d'asile (y compris des personnes relevant du règlement de Dublin) était de 25 jours dans la zone de transit de Tompa et de 87 jours dans la zone de transit de Röszke ; voir European Migration Network, Ad-hoc query no. 1229 : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1229_-_average_cost_and_average_length.pdf

¹⁰ Le secteur des hommes seuls de Tompa était le seul à ne pas disposer de cour commune ; il n'y avait qu'une bande d'environ deux à trois mètres entre les conteneurs et la clôture, où les hommes pouvaient se déplacer en dehors des conteneurs.

18. Les zones de transit sont placées sous l'autorité de l'Office de l'immigration et de l'asile, qui dépend du ministère de l'Intérieur. La police hongroise reçoit les demandeurs d'asile lorsqu'ils entrent dans la zone de transit par le portail après avoir franchi la frontière serbo-hongroise. Elle procède à leur enregistrement préliminaire et les adresse à l'Office de l'immigration et de l'asile pour la procédure d'asile. La police assure aussi la surveillance des secteurs où vivent les demandeurs d'asile. Dans les zones de transit sont également présents les personnels suivants : des membres des services secrets et de l'unité antiterroriste de la police hongroise, des travailleurs sociaux employés par l'Office de l'immigration et de l'asile, et des professionnels de santé, parmi lesquels figurent des médecins militaires, mais aussi des médecins et des infirmiers civils employés par un organisme privé.

19. Des membres du HCR et de l'OIM, ainsi que des représentants de certaines ONG, se rendent régulièrement dans les zones de transit¹¹. Le HCR et l'OIM proposent tous deux un accompagnement et des conseils juridiques concernant les procédures d'asile et la législation hongroise. Au moment de la visite du GRETA, les ONG suivantes avaient accès aux zones de transit : Caritas Hungarica, Hungarian Reformed Church Aid, Hungarian Charity Service of the Order of Malta, Hungarian Interchurch Aid¹², Hungarian Baptist Aid et la Croix-Rouge hongroise. Leurs représentants accomplissent différentes tâches (distribution de nourriture et de vêtements supplémentaires, interprétation, médiation interculturelle, dépistage de maladies pulmonaires) et se rendent dans les zones de transit en fonction de leurs ressources.

20. À l'époque de la visite, cinq personnes par jour ouvrable étaient autorisées à entrer par le côté serbe dans chaque zone de transit et à faire une demande d'asile¹³. Une liste d'attente établie du côté serbe de la frontière est apportée dans la zone de transit par un « gestionnaire de liste », lui-même demandeur d'asile. Les gestionnaires de liste sont généralement de sexe masculin et semblent être désignés de manière informelle parmi les demandeurs d'asile qui attendent à la frontière serbe ; ils entrent à leur tour dans la zone de transit environ une semaine après les personnes inscrites sur la liste.

21. Pour les adultes, l'entretien de demande d'asile est mené le jour de l'arrivée dans la zone de transit par un agent de l'Office de l'immigration et de l'asile. Les questions posées lors de cet entretien ne porteraient pas directement sur la traite. Il n'y a pas de lignes directrices qui indiqueraient comment détecter les victimes de traite potentielles au cours de la procédure d'asile et comment tenir dûment compte des différences entre les femmes et les hommes lors des entretiens avec les personnes qui demandent l'asile. Toutefois, d'après les autorités, la personne interrogée peut demander à ce que l'entretien soit mené par une personne du même sexe et cette demande est généralement satisfaite.

¹¹ Les membres du HCR sont présents plusieurs fois par semaine, avec leurs propres interprètes, et les membres de l'OIM sont présents un jour par semaine.

¹² D'après les informations recueillies dans les zones de transit, l'ONG Hungarian Interchurch Aid ne se rend plus dans ces zones.

¹³ D'après les autorités, quelques personnes supplémentaires sont parfois autorisées à entrer le même jour, par exemple lors de l'arrivée d'une famille entière. Cependant, dans une déclaration publiée le 16 février 2018, le HCR notait qu'au cours des dernières semaines, il avait observé que les autorités hongroises n'avaient autorisé en moyenne que deux demandeurs d'asile par jour à entrer dans le pays par les deux zones de transit à la frontière avec la Serbie : <http://www.unhcr.org/hu/4486-hungary-unhcr-dismayed-border-restrictions-draft-law-targeting-ngos-working-asylum-seekers-refugees.html>

22. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport du GRETA sur la Hongrie, le cadre juridique pour l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers une assistance est défini dans l'arrêté gouvernemental n° 354/2012 (XII.13) sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains¹⁴, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il dresse la liste des acteurs pouvant procéder à l'identification des victimes : prestataires de soins de santé, administrations publiques du secteur de la santé, prestataires de services à la personne, établissements de l'enseignement public, police, inspection du travail, consulats, gardes-frontières et Office de l'immigration et de l'asile. Les autorités hongroises ont précisé que, depuis le 1^{er} janvier 2018, le service de soutien aux victimes, les services d'assistance juridique et les services de probation figurent également sur cette liste. En présence d'éléments laissant penser qu'une personne pourrait être victime de la traite, un entretien est mené avec cette personne sur la base d'une liste d'indicateurs contenue dans un questionnaire annexé à l'arrêté gouvernemental¹⁵. Des représentants d'organisations internationales et d'ONG ont informé le GRETA que, malgré les demandes qui avaient été soumises, ils n'avaient pas obtenu de réponse claire à la question de savoir si l'arrêté gouvernemental s'applique dans les zones de transit. Au cours de la rencontre avec la délégation du GRETA, les autorités hongroises ont cependant indiqué que l'arrêté gouvernemental n° 354/2012 s'applique aussi aux zones de transit.

23. D'après les informations communiquées par les autorités hongroises, un projet de formation de 120 fonctionnaires et travailleurs sociaux de l'Office de l'immigration et de l'asile (dont 57 agents spécialement chargés des questions d'asile), intitulé « Identification réussie des victimes de la traite dans les procédures de l'Office de l'immigration et de l'asile », a été mis en œuvre du 1^{er} janvier 2017 au 31 janvier 2018, en coopération avec le ministère de l'Intérieur, la police nationale, l'organisation Hungarian Baptist Aid, le HCR, l'ambassade des États-Unis et l'ambassade de France. Le projet, financé par le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) de l'Union européenne, visait à renforcer la capacité des agents à identifier les victimes de la traite et à les orienter vers une assistance. Les autorités ont informé le GRETA que des sessions de formation supplémentaires seraient organisées en 2018 et 2019. Un autre projet financé par le FSI et axé sur l'identification des victimes de la traite est mis en œuvre par la police nationale dans les 19 comitats de Hongrie ; il vise à sensibiliser 600 policiers et membres d'organisations compétentes pour identifier les victimes de la traite en vertu de l'arrêté gouvernemental n° 354/2012. Certains des professionnels rencontrés par le GRETA dans les zones de transit avaient participé à l'une de ces formations, notamment des policiers, des agents de l'Office de l'immigration et de l'asile et des travailleurs sociaux.

24. En outre, dans leur lettre du 20 février 2018, les autorités hongroises ont informé le GRETA que, dans le cadre d'un projet intitulé « développement des ressources humaines sociales », des formations consacrées aux questions liées à la prostitution des enfants et à la traite des enfants étaient mises en place pour des spécialistes de l'aide sociale à l'enfance et de la protection de l'enfance de tout le pays. De plus, la direction de la police nationale et l'OIM ont l'intention d'organiser une formation pour les policiers sur l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants de pays tiers, dans le cadre du projet SAFE (Safe and Adequate Return, Fair Treatment and Early Identification of Victims of Trafficking).

¹⁴ Traduction anglaise non officielle :

http://thb.kormany.hu/download/a/ec/a0000/13_Government%20Decree%20No%20354_2012.pdf

¹⁵ Voir le premier rapport d'évaluation du GRETA sur la Hongrie (lien indiqué dans la note de bas de page n° 1), paragraphe 126.

25. Le personnel de santé travaillant dans les zones de transit comprend des médecins militaires, mais aussi des médecins et des infirmiers civils que la police a embauchés par l'intermédiaire d'une entreprise privée spécialisée dans les soins de santé. Le week-end, seuls les médecins de l'armée sont présents. Il y a une rotation continue de personnel car ces professionnels de santé travaillent en général dans des hôpitaux. Ils n'ont pas reçu de formation spécifique destinée à les préparer à identifier les victimes de la traite et à prendre en compte les besoins spécifiques de ces victimes. Les professionnels de santé que le GRETA a rencontrés au cours de la visite ne savaient pas à quels indicateurs être attentifs pour détecter des victimes de traite potentielles ni comment orienter ces personnes vers des services d'assistance.

26. La Hongrie n'a mis en place ni procédures ni lignes directrices dans les zones de transit pour l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers une assistance et une protection. La plupart des personnes travaillant dans les zones de transit que la délégation du GRETA a interrogées n'ont pas pu fournir d'explications claires sur les procédures à suivre et les autorités compétentes pour prendre des décisions en matière d'identification et d'orientation des victimes.

27. Dans leur lettre du 20 février 2018, les autorités hongroises ont indiqué que, dans le cadre du projet de formation mentionné au paragraphe 23, l'Office de l'immigration et de l'asile avait élaboré une « brochure professionnelle », qui était distribuée à ses agents déployés dans les zones de transit, mais aussi aux agents des directions régionales et des services locaux. Le GRETA n'a pas reçu d'exemplaire de cette brochure, mais, d'après les autorités, elle donne un aperçu complet du phénomène de la traite des êtres humains, du cadre législatif consacré à la lutte contre la traite, des techniques d'identification des victimes et des mesures d'orientation des victimes.

28. En 2015, la police hongroise a introduit un protocole pour l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers des services d'assistance ; en revanche, d'autres organismes publics compétents, tels que l'Office de l'immigration et de l'asile, n'ont pas mis en place ce type de protocole. De l'avis du GRETA, il est nécessaire d'établir un protocole clair et harmonisé qui donne des instructions sur les dispositions à prendre en présence d'indices de traite et qui s'adresse à l'ensemble des organismes publics présents dans les zones de transit.

29. Le GRETA note avec préoccupation que les conditions matérielles dans les zones de transit ne sont pas favorables à l'instauration d'un climat de confiance qui inciterait les victimes de la traite à se faire connaître et à parler de leur situation. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 17, les demandeurs d'asile sont détenus dans des locaux d'habitation exigus, dans des secteurs entourés de barbelés et sous la surveillance constante de gardes armés. Même lorsqu'ils quittent leur lieu de vie pour se rendre à un rendez-vous médical, les demandeurs d'asile sont accompagnés de gardes armés.

30. D'après les représentants des organisations internationales et des ONG présentes dans les zones de transit, les demandeurs d'asile ne sont pas suffisamment informés sur leurs droits dans le cadre de la procédure d'asile. Le GRETA a appris que des demandeurs d'asile avaient renoncé à voir un médecin car ils craignaient que leur état de santé ne compromette leur demande de protection internationale. Parmi les aspects positifs, l'OIM donne des informations aux demandeurs d'asile sur la manière d'introduire un recours en justice¹⁶ contre une décision négative et leur fournit des traductions des décisions, qui ne sont généralement disponibles qu'en hongrois.

¹⁶ Pour des précisions sur la procédure de recours en justice, voir HCR, *Hungary as a country of asylum*, 2016 : <http://www.refworld.org/docid/57319d514.html>

31. Le GRETA a constaté qu'il n'y avait pas de supports d'information destinés aux demandeurs d'asile dans les zones de transit, hormis une affiche en anglais et en arabe les informant de la possibilité de demander une assistance juridique. Le GRETA n'a vu aucun matériel d'information sur la traite des êtres humains à Röszke. À Tompa, le GRETA a reçu une brochure d'information sur la traite, qui serait distribuée aux demandeurs d'asile. Elle contient une liste d'indicateurs de quatre formes d'exploitation et se termine par la phrase suivante : « Si vous pensez être/connaître une victime de la traite, demandez de l'aide/avertissez les autorités ». Aucune précision n'est donnée sur les « autorités » mentionnées. Cette brochure d'information existe dans les langues les plus parlées par les personnes placées dans les zones de transit. Par la suite, les autorités hongroises ont fourni au GRETA un exemplaire d'une fiche intitulée « informations pour les victimes potentielles de la traite des êtres humains », qui, d'après les autorités, est disponible en 11 langues et donne les coordonnées d'organisations qui peuvent apporter une assistance et un soutien.

32. Les ONG autres que celles mentionnées au paragraphe 19, en particulier les ONG qui sont spécialisées dans la lutte contre la traite, les services de conseil aux migrants, le soutien juridique et administratif et l'assistance psychologique, ne sont pas autorisées à entrer dans les zones de transit. C'est le cas, par exemple, de la fondation Cordelia (spécialisée dans le soutien psychologique des victimes de la torture et d'autres personnes vulnérables) et de l'association hongroise pour les migrants Menedék (spécialisée dans les activités d'intégration sociale des migrants, et notamment des enfants non accompagnés). Le Comité Helsinki hongrois n'est pas autorisé à entrer dans les secteurs où vivent les demandeurs d'asile, mais peut apporter une assistance juridique dans une salle de réunion, où les demandeurs d'asile se rendent sous escorte. Les autorités ont informé la délégation du GRETA qu'elles avaient recruté un psychologue, qui serait disponible quelques heures par semaine. Le GRETA est préoccupé par le fait que ce service limité sera probablement insuffisant pour répondre aux besoins de centaines de demandeurs d'asile détenus dans les zones de transit, y compris des enfants non accompagnés ou séparés.

33. D'après les informations fournies par l'Office de l'immigration et de l'asile, les victimes de la traite identifiées parmi les demandeurs d'asile placés dans les zones de transit seraient en principe séparées des autres demandeurs au sein de la zone de transit. Les autorités ont indiqué que l'Office de l'immigration et de l'asile peut aussi placer les victimes de traite identifiées en dehors de la zone de transit, dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, où elles seront hébergées séparément. Le GRETA a été informé que les demandeurs d'asile peuvent, exceptionnellement, être autorisés à quitter les zones de transit, en général pour recevoir des soins médicaux qui ne peuvent pas être dispensés dans les zones de transit. Cependant, il n'existe pas, semble-t-il, de fondement juridique pour l'hébergement des demandeurs d'asile, et notamment des victimes de la traite qui se trouvent parmi eux, en dehors des zones de transit, dans le cadre d'une « situation de crise causée par une immigration massive ». **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient s'employer d'urgence à clarifier cette question.**

4. Identification des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés

34. Dans le contexte de la situation de « crise causée par une immigration massive » qui est déclarée actuellement, tous les enfants, y compris les enfants non accompagnés ou séparés âgés de plus de 14 ans, sont placés dans une zone de transit. Les enfants non accompagnés âgés de moins de 14 ans au moment de leur arrivée sont orientés vers le centre pour enfants Károly István de Fót (voir paragraphe 15).

35. Les autorités ont informé le GRETA que, lorsqu'une personne non accompagnée qui pourrait être âgée de moins de 18 ans arrive dans la zone de transit, un médecin militaire prend une décision sur son âge sur la base de sa maturité physique et d'un examen dentaire, en tenant compte des liens de parenté des demandeurs. La même procédure s'applique lorsqu'un enfant pourrait avoir moins de 14 ans. Une deuxième évaluation peut être demandée, à laquelle procède généralement un médecin légiste, qui peut pratiquer d'autres examens, tels qu'une radiographie des dents, un examen du bassin et d'autres tests. Selon les autorités, en cas de doute, la présomption de minorité prévaut. Dans son premier rapport sur la Hongrie, le GRETA constatait avec préoccupation que cette procédure de détermination de l'âge ne tenait pas compte de facteurs psychologiques, cognitifs ou comportementaux. Selon les représentants d'organisations internationales et d'ONG que le GRETA a rencontrés lors de la visite effectuée dans le cadre de la procédure d'urgence, la procédure de détermination de l'âge n'a pas changé depuis le premier rapport du GRETA ; les examens de détermination de l'âge pratiqués dans les zones de transit s'appuient sur l'observation physique et ne durent que quelques minutes¹⁷. Lorsqu'une deuxième évaluation a été demandée, il peut s'écouler beaucoup de temps avant qu'elle soit réalisée¹⁸.

36. Le GRETA note que, pour un demandeur d'asile qui entre dans une zone de transit, une évaluation erronée de l'âge peut avoir des conséquences particulièrement négatives, y compris la détention dans une zone de transit au lieu de l'orientation vers le système de protection de l'enfance.

37. Le centre pour enfants Károly István de Fót, qui dépend du ministère des Ressources humaines, est spécialisé dans l'hébergement des enfants non accompagnés, y compris de ceux qui lui sont adressés par les zones de transit parce qu'ils sont âgés de moins de 14 ans ou parce qu'ils ont obtenu un statut de protection. L'unité chargée des enfants non accompagnés fait partie des trois unités du centre et relève du système hongrois de protection de l'enfance. Le jour de la visite du GRETA, ce centre hébergeait 40 enfants non accompagnés (37 garçons et trois filles), qui venaient essentiellement d'Afghanistan, du Pakistan, d'Iran, de Somalie et du Ghana. Deux enfants étaient sur le point de quitter le centre pour un regroupement familial.

38. Le GRETA a été informé qu'aucun enfant non accompagné ou séparé hébergé dans le centre n'avait été identifié en tant que victime de la traite. Le personnel du centre considère tous les enfants non accompagnés hébergés dans l'institution comme des enfants à risque, qui sont notamment exposés au risque de traite. Un certain nombre d'enfants disparaissent du centre après une période relativement courte (en 2017, 40 % des enfants hébergés dans le centre y étaient restés moins d'un mois), ce qui empêche l'identification de victimes potentielles de la traite.

39. Les enfants de moins de 14 ans sont uniquement autorisés à quitter le centre s'ils sont accompagnés et les enfants de plus de 14 ans peuvent quitter le centre non accompagnés sous certaines conditions. Le centre s'étend sur 40 hectares, mais les portes sont fermées à clé et des gardes patrouillent 24 heures sur 24. En cas de disparition d'un enfant de moins de 14 ans, la police est informée sans délai. En cas de disparition d'un enfant de plus de 14 ans, la police est informée si l'enfant n'est pas retrouvé dans les 24 heures.

40. Le GRETA a été informé que, pour éviter les disparitions, le personnel du centre met l'accent sur l'éducation et la sensibilisation et s'efforce d'accroître le nombre de regroupements familiaux. D'après le personnel du centre, le nombre d'enfants ayant pu rejoindre leurs familles a triplé en 2017. Un enfant non accompagné a été placé en famille d'accueil.

¹⁷ Voir aussi le rapport spécial établi par le Comité de Lanzarote à la suite d'une visite des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017), paragraphe 32.

¹⁸ Voir aussi le rapport de la visite d'information du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, 12-16 juin 2017, point 4.2.

41. Le centre met à la disposition des enfants des brochures en différentes langues, qui contiennent des informations sur leurs droits et des mises en garde contre les risques qu'ils courent lorsqu'ils s'enfuient du centre. Le centre a aussi produit un court film sur ses activités et les possibilités qui s'offrent aux enfants s'ils restent en Hongrie. Plusieurs ONG spécialisées (dont la fondation Cordelia, Menedék et SOS Villages) qui se rendent dans le centre proposent des services de soutien, et notamment un accompagnement psychologique.

42. Selon la législation hongroise, un tuteur légal est désigné pour chaque enfant non accompagné âgé de moins de 14 ans, dans les huit jours qui suivent la réception d'une demande par l'Office de l'immigration et de l'asile. Les tuteurs légaux sont tenus de rencontrer les enfants régulièrement : en vertu de la loi, au moins deux fois par mois pour les enfants de moins de 14 ans et une fois par mois pour les enfants plus âgés. D'après le personnel du centre, les tuteurs parviennent généralement à respecter cette obligation, même si chaque tuteur est responsable d'un nombre d'enfants pouvant aller jusqu'à 30.

43. Le GRETA a été informé que le centre pour enfants Károly István devrait fermer en 2018, dans le cadre d'un plan de modernisation des institutions. Les représentants du ministère des Ressources humaines n'ont pas pu indiquer où seraient placés les enfants. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que la fermeture du centre pourrait entraîner la dispersion des enfants à travers le pays, dans différentes institutions.

44. Les enfants demandeurs d'asile non accompagnés qui sont âgés de 14 à 18 ans sont placés dans les zones de transit et ne relèvent pas du système normal de protection de l'enfance. Des enseignants qui travaillent dans des établissements scolaires des environs assurent des demi-journées de cours, mais aucune autre activité n'est organisée pour occuper les enfants. À l'époque de la visite du GRETA, aucune victime de la traite n'avait été identifiée parmi les enfants détenus dans les zones de transit. Pour ces enfants est désigné un tuteur ad hoc, qui est un fonctionnaire uniquement chargé de représenter l'enfant dans la procédure d'asile. Tous les actes de procédure s'inscrivant dans le cadre de la procédure d'asile doivent avoir lieu en présence du tuteur. L'entretien de demande d'asile se déroule deux à quatre semaines après l'arrivée, après la désignation d'un tuteur ad hoc. Le GRETA a été informé qu'il y a un nombre limité de tuteurs ad hoc, et que les tuteurs ne rencontrent les enfants détenus que sporadiquement¹⁹. Lorsqu'un enfant non accompagné ou séparé décide de quitter la zone de transit pour retourner en Serbie, le tuteur ad hoc en serait informé. Toutefois, le GRETA a appris que ce n'est pas toujours le cas et les autorités ont confirmé que l'accord du tuteur ad hoc n'est pas requis avant que l'enfant parte et repasse la frontière pour retourner en Serbie. Le GRETA n'a reçu aucune information au sujet d'une évaluation des risques qui serait réalisée dans de telles situations.

45. Le GRETA note qu'à la fois en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (article 1) et en vertu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (article 4, alinéa d), le terme « enfant » désigne toute personne âgée de moins de 18 ans. Le GRETA est vivement préoccupé par le fait que les enfants âgés de 14 à 17 ans risquent d'être particulièrement vulnérables parce qu'ils sont considérés comme des adultes, malgré leur minorité. Le GRETA rappelle qu'en vertu de l'article 5, paragraphe 5, de la Convention, les États doivent prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite, notamment en créant un environnement protecteur pour ces derniers. Or, les conditions de vie dans les zones de transit ne peuvent pas être considérées comme constituant un environnement protecteur pour les enfants au sens de l'article 5, paragraphe 5, de la Convention.

¹⁹

Voir aussi le rapport spécial du Comité de Lanzarote, paragraphes 43-45.

5. Retour des demandeurs d'asile en Serbie

46. Les personnes placées dans les zones de transit qui décident de retirer leurs demandes d'asile peuvent partir pour la Serbie. Par ailleurs, les demandeurs d'asile déboutés doivent quitter la zone de transit et sont placés dans un centre de rétention jusqu'à leur départ de Hongrie ou retournent directement en Serbie. Dans les deux cas, aucune évaluation des risques n'est réalisée avant le départ des personnes concernées, y compris lorsqu'il s'agit d'enfants non accompagnés (voir paragraphe 44).

47. D'après les autorités, le HCR est informé lorsque des personnes quittent les zones de transit pour la Serbie afin que le personnel du HCR en Serbie puisse leur apporter une assistance. Néanmoins, d'après les renseignements obtenus auprès du HCR, cette information n'est pas toujours donnée à temps, et l'organisation apprend parfois qu'une personne a quitté la zone de transit seulement après son départ.

48. Compte tenu des lacunes susmentionnées dans l'identification des victimes de la traite dans les zones de transit, il est possible qu'une personne qui part ou est renvoyée en Serbie soit une victime de la traite mais qu'elle n'ait pas été identifiée comme telle par les autorités hongroises. Le GRETA constate avec préoccupation que ces personnes, en particulier les enfants, partent sans qu'une évaluation des risques ait été réalisée, et que l'obligation de non-refoulement n'est pas respectée : en effet, les difficultés que rencontrent en Serbie les migrants et les demandeurs d'asile, en particulier les enfants non accompagnés ou séparés, les exposent au risque d'être soumis à la traite²⁰.

49. Le GRETA renvoie à l'article 16 de la Convention, en vertu duquel, pour ce qui est du retour des victimes de la traite, il faut tenir dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. L'article 16 de la Convention doit être lu conjointement avec l'article 40, paragraphe 4, qui mentionne expressément le principe de non-refoulement et dispose que la Convention ne peut en aucun cas avoir d'incidences sur l'applicabilité de ce principe. En vertu de l'article 16, paragraphe 7, de la Convention, une évaluation portant sur les risques et la sécurité doit être réalisée avant le retour d'un enfant victime dans un État et ce retour ne doit pas avoir lieu s'il y a des raisons de penser que le retour n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

6. Expulsions collectives

50. Pendant qu'une « situation de crise causée par une immigration massive » est en vigueur, toute personne présente sur le territoire hongrois qui n'a pas de permis de résidence est immédiatement escortée jusqu'à la frontière serbo-hongroise, sans détection préalable des vulnérabilités individuelles ni garanties de procédure²¹. D'après les chiffres publiés par le Comité Helsinki hongrois, 9 136 personnes ont été raccompagnées du côté serbe de la frontière en 2017²². La police hongroise publie chaque jour le nombre de migrants en situation irrégulière arrêtés²³. D'après le HCR Serbie, 79 expulsions collectives ont eu lieu de la Hongrie vers la Serbie entre le 11 décembre et le 24 décembre 2017²⁴.

²⁰ Voir le deuxième rapport d'évaluation sur la Serbie, paragraphes 14, 71 et 113 : <http://rm.coe.int/greta-2017-37-fgr-srb-fr/16807809fc>

²¹ Selon les autorités hongroises, cette procédure ne s'applique pas aux enfants non accompagnés qui ont moins de 14 ans et qui sont placés dans des établissements de protection de l'enfance situés sur le territoire hongrois.

²² Comité Helsinki hongrois, Hungary: Key Asylum Figures for 2017 : <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Hungary-asylum-figures-1-January-2018.pdf>

²³ <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes>

²⁴ UNHCR Serbia update 11-24 December 2017 : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61469>

51. Le GRETA note que les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile constituent des groupes qui sont particulièrement vulnérables à la traite. Partant, les expulsions collectives ont une incidence négative sur la détection des victimes de la traite parmi ces groupes et soulèvent de graves préoccupations quant au respect par la Hongrie de certaines obligations découlant de la Convention, et notamment des obligations positives d'identifier les victimes de la traite et de les orienter vers des services d'assistance, ainsi que de mener une évaluation des risques avant toute mesure d'éloignement pour assurer le respect du principe de non-refoulement.

52. Dans ce contexte, le GRETA fait référence à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne* (renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour le 29 janvier 2018), qui concerne un ressortissant malien et un ressortissant ivoirien qui ont tenté d'entrer en Espagne par le poste-frontière de Melilla en escaladant les clôtures²⁵. Avec quelque 75 à 80 autres migrants, ils ont été arrêtés par la Guardia Civil espagnole et immédiatement renvoyés au Maroc, sans avoir pu demander l'asile. La Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui interdit les expulsions collectives) et de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif), compte tenu de l'absence d'évaluation individuelle et de recours effectif contre l'expulsion.

7. Conclusions et recommandations

53. Le présent rapport reprend en grande partie des préoccupations déjà exprimées dans le premier rapport d'évaluation du GRETA sur la Hongrie, en particulier concernant l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et la prévention de la traite des enfants non accompagnés par la création d'un environnement protecteur pour eux. Plusieurs préoccupations ont été renforcées par l'introduction répétée de dispositions législatives et de mesures plus restrictives en matière d'immigration et d'asile en Hongrie.

54. Le GRETA note que ces mesures ont été critiquées et que la conformité du cadre législatif de la Hongrie concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile avec les normes internationales en matière de droits de l'homme a été mise en doute par d'autres organes du Conseil de l'Europe²⁶ et par des organisations internationales²⁷. Plusieurs affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme concernent la question de la conformité du régime d'asile hongrois avec la Convention européenne des droits de l'homme²⁸. Le GRETA souligne que les politiques et les procédures appliquées par la Hongrie dans le contexte de l'immigration doivent être conformes à ses obligations en matière de droits de l'homme et ne doivent pas nuire à l'application des mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, requêtes n° 8675/15 et n° 8697/15, 3 octobre 2017.

²⁶ Notamment par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans ses déclarations du 27 novembre 2015, du 13 janvier 2016 et du 8 mars 2017 : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/hungary-s-response-to-refugee-challenge-falls-short-on-human-rights> ; <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/risk-of-human-rights-violations-for-asylum-seekers-returned-to-hungary> ; <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-concerned-about-hungary-s-new-law-allowing-automatic-detention-of-asylum-seekers> ; par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, dans le rapport de la visite d'information qu'il a faite en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie du 12 au 16 juin 2017 : http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e96e ; et par le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), dans le rapport spécial établi à la suite d'une visite des zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017) : <http://www.coe.int/fr/web/children/urgent-monitoring2>

²⁷ HCR, déclaration du 7 mars 2017 : <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2017/3/58bed665a/hcr-vivement-preoccupe-projet-hongrie-visant-mettre-detention-demandeurs.html> ; Unicef, déclaration du 9 mars 2017 : https://www.unicef.org/media/media_95066.html

²⁸ Par exemple, *A.S. et autres c. Hongrie* (requête n° 34883/17) ; *A.A.A. et autres c. Hongrie* (requête n° 37327/17) ; *I.A. c. Hongrie* (requête n° 38297/17) ; *N.A. et autres c. Hongrie* (requête n° 37325/17). Dans son arrêt de chambre rendu dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie* (requête n° 47287/15), la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de l'article 5, paragraphes 1 et 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, la rétention des requérants dans la zone de transit frontalière de Röszke étant constitutive d'une privation de liberté, imposée en l'absence de décision formelle motivée et sans possibilité de contrôle juridictionnel approprié ; à la violation de l'article 13, en raison de l'absence de recours effectif permettant aux requérants de se plaindre de leurs conditions de rétention ; et à la violation de l'article 3, à raison de l'expulsion

55. Par ailleurs, le GRETA considère qu'une zone de transit, qui est effectivement un lieu de privation de liberté, ne peut être considérée comme un hébergement convenable et sûr pour les victimes de la traite comme l'exige l'article 12 de la Convention.

56. Le GRETA reconnaît que des programmes de formation destinés aux agents de l'Office de l'immigration et de l'asile et aux policiers ont été lancés. Tout en saluant ces initiatives, le GRETA constate avec préoccupation que des groupes professionnels, tels que les médecins, les infirmiers et d'autres acteurs concernés présents dans les zones de transit, n'ont pas reçu de formation systématique sur la traite.

57. Le GRETA note que des efforts louables sont déployés pour éviter que des enfants non accompagnés ou séparés disparaissent du centre pour enfants Károly István de Fót et note que, en vertu de la législation, un tuteur doit être désigné dans les huit jours pour protéger les enfants non accompagnés ou séparés.

58. Le GRETA exhorte les autorités hongroises à adopter les mesures nécessaires pour identifier les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile. Les autorités devraient notamment :

- **établir des procédures claires sur l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers des services d'assistance spécialisés ;**
- **assurer la formation systématique des agents de l'Office de l'immigration et de l'asile, des policiers, des médecins, des infirmiers, des travailleurs sociaux et des autres personnels travaillant dans les zones de transit, sur l'identification des victimes de la traite et les procédures à suivre, y compris en fournissant des indicateurs opérationnels permettant aux personnels d'identifier les victimes de la traite de manière proactive ;**
- **permettre aux ONG spécialisées ayant une expérience en matière d'identification des victimes de la traite et d'assistance à ces personnes d'avoir régulièrement accès aux zones de transit et à tous les centres d'hébergement pour victimes de la traite ;**
- **prendre des mesures proactives pour sensibiliser les victimes de la traite en informant systématiquement tous les demandeurs d'asile, oralement et par écrit, dans une langue qu'ils comprennent, de leurs droits dans le cadre de la procédure d'asile, ainsi que des droits reconnus aux victimes de la traite par la législation et des services prévus pour les victimes ; ces mesures devraient inclure la distribution de supports d'information qui concernent spécifiquement les risques de traite auxquels sont exposés les hommes, les femmes et les enfants ;**
- **s'assurer qu'il existe, dans les zones de transit, des structures adaptées où les demandeurs d'asile puissent rencontrer en privé des personnes de confiance, notamment des avocats, des employés d'ONG spécialisées, des représentants d'organisations internationales et des travailleurs sociaux.**

59. **Sans préjudice du droit des victimes de la traite de demander et d'obtenir une protection internationale, comme le prévoit l'article 40, paragraphe 4, de la Convention, le GRETA exhorte les autorités hongroises :**

- à faire en sorte que les victimes de la traite sollicitant l'asile ou une protection subsidiaire ne soient pas privées de liberté et bénéficient d'une assistance et d'une protection spécialisées en dehors des zones de transit, conformément à l'article 12 de la Convention ;
- à faire en sorte que, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un demandeur d'asile placé dans une zone de transit est victime de la traite, cette personne se voie accorder un délai de rétablissement et de réflexion durant lequel aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à son égard, et que cette personne soit orientée rapidement vers des services d'assistance spécialisés en dehors de la zone de transit ;
- à faire en sorte que les victimes de la traite reçoivent un soutien et une assistance en dehors des zones de transit et conformément à l'article 12 de la Convention.

60. **De plus, en ce qui concerne les enfants, le GRETA exhorte les autorités hongroises à revoir leurs procédures de détermination de l'âge, de manière à protéger efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant et à accorder le bénéfice du doute à la personne concernée en cas d'incertitude sur son âge, conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, et en tenant compte des exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant²⁹, ainsi que du guide pratique sur la détermination de l'âge publié récemment par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)³⁰.**

61. **Le GRETA exhorte aussi les autorités hongroises à inclure le thème de la prévention de la traite des êtres humains dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés et des enfants séparés, et à fournir à ces personnes des indicateurs de la traite.**

62. **Par ailleurs, le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à mettre en place des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, qui tiennent compte de leur situation et de leurs besoins particuliers, en y associant des spécialistes de l'enfance. En ce qui concerne les enfants non accompagnés ou séparés placés dans les zones de transit, cela suppose de désigner rapidement un tuteur et de prévoir des services d'interprétation.** Dans ce contexte, le GRETA renvoie au rapport de 2016 de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à la traite dans les situations de conflit et d'après-conflit³¹, ainsi qu'à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)³².

63. **En outre, le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la disparition d'enfants migrants ou demandeurs d'asile, non accompagnés ou séparés. Les autorités devraient notamment :**

- prévoir des mesures de protection renforcée pour les enfants, avec du personnel ayant une formation adéquate ;

²⁹ [Observation générale n° 6 \(2005\) sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine](#), Comité des droits de l'enfant, trente-neuvième session, 17 mai – 3 juin 2005.

³⁰ <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>

³¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/250/79/PDF/N1625079.pdf?OpenElement>

³² <https://rm.coe.int/16805a920c>

- **assurer une formation adéquate des tuteurs et des familles d'accueil afin de garantir la protection effective de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 10, paragraphe 4, de la Convention ;**
- **continuer à faciliter le regroupement familial.**

64. **Rappelant les recommandations formulées dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhorte les autorités hongroises à effectuer des évaluations individuelles des risques avant le retour des personnes soumises à la traite, en coopération avec les pays de retour, les organisations internationales et les ONG, afin de respecter l'obligation de non-refoulement mentionnée à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention et les principes directeurs des Nations Unies sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés³³, ainsi que dans le but de faciliter la réinsertion de ces personnes dans leur pays d'origine.**

65. **En ce qui concerne plus particulièrement les enfants, le GRETA exhorte les autorités hongroises à garantir la protection effective de l'intérêt supérieur de l'enfant en veillant à ce qu'une évaluation des risques soit réalisée avant tout retour d'un enfant, par des instances spécialisées en coopération avec les instances compétentes du pays d'origine.**

66. **Enfin, le GRETA exhorte les autorités hongroises à veiller à ce que les évaluations des risques préalables à l'éloignement, avant toute expulsion forcée de Hongrie, évaluent pleinement les risques de traite ou de traite répétée au retour, conformément à l'obligation de non-refoulement.**

67. Le GRETA se réjouit de poursuivre sa coopération avec les autorités hongroises, qui peuvent compter sur son assistance pour atteindre les objectifs de la Convention.

³³ [HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07](#), 7 avril 2006.

Annexe

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Ministère de l'Intérieur, coordonnateur national anti-traite et département de la coopération européenne
- Ministère des Ressources humaines, département de la protection de l'enfance et des tutelles
- Office de l'immigration et de l'asile

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Organisations de la société civile

- Amnesty International
- fondation Cordelia
- Comité Helsinki hongrois
- Hungarian Women's Lobby
- Menedék – association hongroise pour les migrants
- Terre des Hommes

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants sont disponibles uniquement en anglais et ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Hongrie.



MINISTRY OF INTERIOR
Department of European Cooperation

No.: BM/7756-4/2018

Ms. Siobhán Mullally
President

Council of Europe Group of Experts on
Action against Trafficking in Human Beings

Strasbourg

Dear Madam President,

I would like to thank you for forwarding us the Report on Hungary under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. We have contacted our colleagues at the Ministry of Human Capacities, as well as the Immigration and Asylum Office, and would like to make the following comments.

Concerning sections 17, 29, 32, 36 and 44, we refuse the use of expressions such as „closed facility” and place of „detention” regarding the transit zone. The transit zone is free to leave in the direction of Serbia for any asylum seekers at any time, also without withdrawing their applications. For this reason we do not agree with the conclusion in section 55, which states that the transit zone „is effectively a place of deprivation of liberty”

Regarding section 20, it is important that the Hungarian authorities have no influence on the order of the applicants for their entry into the transit zone; furthermore we do not have any official information of “waiting lists” existing.

The „professional brochure” mentioned in section 27 is available in printing and has been distributed among the staff. Please find attached to this letter an electronic copy of the material (existing only in Hungarian).

Regarding statements of sections 30–31, we emphasize that both in Tompa and Rösztke, all asylum seekers are properly informed in their mother tongue or in a language they can

understand in writing and verbally on their rights, obligations and the conduct of the asylum procedure. Section 31 mentions a one-page leaflet translated to different languages which has also been made available since the visit both electronically and in printing for the inhabitants of the transit zones.

Section 32 specifically mentions the Cordelia Foundation and Menedék Association as organizations not being allowed to enter the transit zones to conduct activities regarding victims of trafficking, however according to our current knowledge these two organizations do not offer such services. Menedék Association did not ask for permission to enter and conduct activities in either transit zones, nor did they do the same for the Asylum Detention facilities, they provide counselling and leisure time activities at the open center in Vámoszabadi, which activities are offered by other organizations and social workers as part of their daily tasks in the transit zones. We note furthermore, that EU directives are also applicable to Hungary as a Member State of the European Union, the provisions of which allow restrictions on the entry of non-governmental organizations into the transit zones (Article 8, Article 21 of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council).

About psychological care it is important to mention that specialist care is available at the local hospitals for inhabitants of the transit zones. Furthermore, other organizations (e.g. the Hungarian Reformed Church Charity) offering psycho-social assistance are present at the zones as well. Consequently, the same care available through the Cordelia Foundation at issue is provided by different organizations at the transit zones, but it is still made available by the Authority.

About psychological care we can also inform you that since your visit the scope of available care funded by AMIF funds have broadened from providing psychologists to providing psychiatric care as well. At both Rösztke and Tompa transit zones since 25 November 2017 a psychologist 3 times a week for 3 hours each occasion, and a psychiatrist since 24 January 2018 also 3 times a week for 3 hours each visit, have been taking care of the clients. The above mentioned care is available for all inhabitants living in the zones.

Section 44 mentions lack of activities to occupy children, but in reality there are numerous organizations mentioned in the report previously and also social workers arrange and conduct many such activities each day, of which two-week-schedules are also available.

In section 46 the report is suggesting that only those who decided to withdraw their asylum applications can leave the transit zone to Serbia. We would like to make it clear again that the transit zone is free to leave in the direction of Serbia for any asylum seekers at any time, even without withdrawing their applications. The report notes that in the event of a voluntary departure from the transit zone, the authority does not carry out a risk assessment regarding the return of a person to Serbia. According to our point of view, the authority would effectively detain applicants by not letting them to return to Serbia according to their own will.

When deciding on the expulsion of an applicant, the authority shall examine the *non-refoulement* criteria. If the applicant is expelled to Serbia, the decision of the authority is primarily based on the fact that Serbia is a safe third country and a safe country of origin.

Regarding Chapter 6, we would like to note that after being escorted through a gate of the border protection facility, a person can reach the transit zone without being in need to step into Serbian territory. Escorting someone through a gate of the security border protection facility does not mean expulsion, considering the fact that the border line does not coincide with the border protection facility, both sides of the border protection facility belong to the territory of Hungary. Having regard to the above, in our point of view the critical remarks concerning the alleged "collective expulsion" are unfounded.

Section 58 urges provision of systematic training, in which case Section 23 outlines detailed previous activities conducted by the Authority which overlaps the recommendation. Employees of our Authority will be continuously trained in the subject matter and the training material is constantly available within our intranet system.

In the same section (58) it is recommended to enable specialized NGOs with experience in identifying and assisting victims of trafficking to have regular access to transit zones for victims of trafficking. Regarding this, the "professional brochure" mentioned in Section 27 lists all the organizations that offer such assistance in Hungary, two of which (IOM and Baptist Charity) operate within the transit zones regularly. Section 58 also urges to ensure that there are appropriate facilities in the transit zones where asylum seekers can meet in privacy with persons of trust, including lawyers, employees of specialized NGOs, officials of international organizations and social workers which possibility, in fact, is already provided.

The Immigration and Asylum Office provided various materials concerning the daily activities of asylum seekers in the transit zones that we have enclosed to our response for your information. Please also find attached the up-to-date texts of some Hungarian laws referred to in the report.

Budapest, "A" April 2018

Yours sincerely,



Dr. Gábor Tóthi
head of department