



© Route55 / Shutterstock.com

Missions d'information du CESE sur la situation des réfugiés Le point de vue des organisations de la société civile



RAPPORT DE MISSION – HONGRIE
17 ET 18 DÉCEMBRE 2015



Comité économique et social européen

Rapport de mission - Hongrie - 17 et 18 décembre 2015

En décembre 2015 et en janvier 2016, des délégations du CESE se sont rendues dans onze des États membres de l'UE pour rencontrer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants, afin d'identifier les problèmes, les besoins, les échecs, les réussites et les bonnes pratiques des différents acteurs dans l'actuelle crise des réfugiés, le but final étant d'apporter une contribution utile à l'élaboration des politiques de l'UE. La délégation qui a visité la Hongrie se composait de M. Janusz PIETKIEWICZ (Pologne, groupe des employeurs), M^{me} Erika KOLLER (Hongrie, groupe des travailleurs) et M. Ákos TOPOLÁNSZKY (Hongrie, groupe des activités diverses), avec le soutien de M^{me} Ana DUMITRACHE et de M. András EGYEDI, secrétariat du CESE.

INTRODUCTION

Les organisations hongroises et les branches locales de diverses organisations internationales se sont impliquées et ont joué un rôle majeur dans l'aide apportée aux réfugiés au plus fort de la crise. En outre, un phénomène nouveau s'est fait jour, avec l'émergence de plusieurs nouvelles organisations bénévoles, qui se sont organisées et ont coordonné leurs actions au moyen des médias sociaux. Leur grande force a été la rapidité de mobilisation et de l'aide fournie aux réfugiés sur le terrain. Souvent à rebours de la politique officielle, des dizaines de milliers de citoyens ordinaires, parmi lesquels des médecins et des infirmiers, se sont proposés pour accueillir et aider les réfugiés après leurs heures de travail quotidien.

Les organisations et les bénévoles ont distribué aux réfugiés de l'eau, de la nourriture, des kits d'hygiène, des produits de puériculture, des couvertures, des matelas et des sacs de couchage. Les universités ont offert des couvertures et plusieurs entreprises ont fait des dons, en argent mais aussi en nature, comme par exemple des tentes chauffées pour les femmes et les familles, l'accès Wi-Fi, etc. Des organisations et des particuliers ont logé des réfugiés. Des appartements ont été loués et des équipements pour les familles ont été mis en place. Plusieurs organisations ont également apporté une assistance sociale et psychologique afin de soulager le stress post-traumatique dû à la guerre ou découlant des mauvais traitements infligés par les trafiquants.

Certaines organisations, dans les limites de leurs possibilités, ont fourni des informations sur les procédures et des conseils d'orientation, ainsi que des services d'interprétation pour les réfugiés en anglais, français, arabe, farsi et ourdou. Elles ont cependant elles-mêmes souligné l'insuffisance de ces efforts pour remédier au manque général d'information, surtout dans les langues maternelles des demandeurs d'asile.

Plusieurs organisations ont également, dans les limites de leurs capacités, lancé des campagnes de sensibilisation visant à informer le grand public sur les déplacements forcés, la migration et l'asile, et à plaider la cause des réfugiés. Ces efforts n'ont toutefois produit qu'un effet limité sur la société dans son ensemble.

La coopération avec les autorités locales a été perçue par les organisations comme relativement bonne, surtout à Szeged, une grande ville proche de la frontière serbe. Une coopération efficace a également été possible avec les autorités locales à Budapest ainsi que dans d'autres agglomérations.

Selon les organisations de la société civile, la police s'est aussi comportée d'une façon très professionnelle (à l'exception d'un incident survenu à Röszke), une attitude saluée par ces organisations, y compris celles très critiques à l'égard de la politique du gouvernement.

CONCLUSIONS FONDÉES SUR LES OBSERVATIONS RECUEILLIES AU COURS DE LA VISITE

Observations quant au traitement de la crise des réfugiés

Au cours de l'été et de l'automne 2015, confronté à l'afflux massif de réfugiés, le gouvernement a, de l'avis de bon nombre d'organisations, opté pour une approche de strict maintien de l'ordre public, sans reconnaître l'urgence humanitaire. Les pouvoirs publics entendaient s'assurer qu'en vertu des règlements de Dublin et Eurodac, les migrants étaient bien acheminés vers les centres d'enregistrement, ce que ne souhaitaient généralement pas ces derniers, préférant, dans la plupart des cas, poursuivre le plus rapidement possible leur voyage vers l'Allemagne ou la Suède.

Un manque de coordination entre différents services, tels que la police ou les pompiers, a été observé sur le terrain.

Conformément à la directive relative aux conditions d'accueil, l'État était tenu de fournir certains services aux réfugiés, tels que le logement, la nourriture et l'assistance médicale. Néanmoins, au plus haut de la crise en Hongrie, ce sont principalement des organisations bénévoles, issues spontanément du terrain, qui ont fourni ces services. Elles ont en outre, au moins au début, perçu un manque d'implication de la part des grandes organisations caritatives traditionnelles.

Les centres ouverts ont été surpeuplés: 3 000 personnes ont par exemple été accueillies au centre d'accueil de Debrecen, dont la capacité maximale n'est pourtant que de 1 100 places.

D'après certaines personnes interrogées, les réfugiés ont reçu trop peu d'informations officielles concernant les procédures et les opportunités professionnelles, et ces informations étaient rarement fournies dans une langue autre que le hongrois. Un problème similaire a été signalé par certains de nos contacts concernant l'absence de services d'interprétation dans le cadre des procédures légales. L'information déficiente aura pu avoir pour conséquence que les réfugiés ont surtout été informés par des trafiquants cherchant à les abuser en leur faisant par exemple croire qu'ils seraient placés en détention s'ils s'enregistraient.

Les mineurs non accompagnés âgés de plus de 12 ans ont généralement été laissés sans assistance particulière.

Les biens de première nécessité provenaient essentiellement des bénévoles. Les autorités n'ont pas utilisé les procédures et équipements prévus pour fournir des logements en cas de catastrophes naturelles telles que les inondations.

Un de nos interlocuteurs a attiré notre attention sur le fait qu'alors que tout demandeur d'asile a normalement droit à une aide juridique fournie par l'État, cette obligation n'a pas été systématiquement honorée. D'autres ont souligné qu'une ONG en particulier a fait du très bon travail à cet égard.

Si les organisations de la société civile ont alors joué un rôle qui, selon nombre d'entre elles, incombeait aux pouvoirs publics pour aider les réfugiés, elles ont été critiquées par le gouvernement et accusées d'encourager et d'attirer davantage de réfugiés. Certaines des personnes interrogées pensent que même les grandes ONG ont eu peur de s'exposer lorsque la crise a atteint un premier pic.

D'une manière générale, les organisations ont déploré le manque de coopération et de communication de la part du gouvernement ainsi que le caractère aléatoire de l'accès à l'information et aux centres d'accueil (même pour les avocats). Certaines autres n'ont ressenti aucune hostilité de la part du gouvernement et ont été considérées comme des partenaires.

Les organisations ont expliqué que la bonne coopération, peu coûteuse, constatée au niveau local aurait pu être exploitée à l'échelon national.

À un stade ultérieur, en octobre 2015, le gouvernement a désigné trois organisations (la branche caritative de l'Ordre de Malte en Hongrie, l'Aide inter-Églises de Hongrie et la Croix-Rouge hongroise) et leur a octroyé un soutien financier afin de fournir des services médicaux et d'apporter une aide aux réfugiés. Les tâches ont ensuite été réparties entre les trois organisations (par exemple, seule la Croix-Rouge a accès aux centres d'accueil ouverts). Plusieurs interlocuteurs ont déploré cette répartition des tâches au sein d'un cercle restreint de partenaires des pouvoirs publics triés sur le volet alors que les autres organisations, dont l'engagement et les activités ont été à peine reconnus par le gouvernement, ont souvent fait l'objet de critiques dans les déclarations officielles. Du côté du gouvernement, des fonctionnaires arguent que, cette question concernant les procédures d'immigration, toute coopération gouvernementale avec les organisations et les bénévoles de la société civile doit être fondée sur la confiance mutuelle.

Considérations générales sur le système d'asile hongrois

Plusieurs organisations ont noté un manque général de protection pour les réfugiés en Hongrie et un recours extensif à la rétention visant peut-être à dissuader les réfugiés de venir en Hongrie. D'autres ne partageaient pas ce point de vue.

Conformément aux principes directeurs du HCR, le placement en rétention devrait être une mesure de dernier recours et se limiter à une durée minimale. Les personnes ne peuvent être placées en rétention pour une durée indéterminée.

Certaines organisations ont critiqué le nombre limité de cas où la Hongrie a accordé le statut de réfugié. Néanmoins, il a également été souligné que l'écrasante majorité des demandeurs d'asile a quitté le pays avant la fin de la procédure, ce qui peut en partie expliquer le faible nombre de demandes d'asile ayant reçu une réponse favorable.

On observe aussi une tendance à accorder la protection subsidiaire plutôt que l'asile.

S'agissant de l'élaboration des politiques dans le domaine de l'asile, le HCR est d'ordinaire consulté sur les propositions législatives. Cela a bien fonctionné jusqu'en 2015. Plus récemment, cependant, cette consultation n'a pas eu lieu ou a pris un caractère purement formel (trop peu de temps laissé pour lire et commenter les textes).

En juillet et en septembre 2015, la Hongrie a modifié plusieurs aspects de sa législation en matière d'asile et adopté une liste nationale de pays sûrs. Ces changements, qui ont en outre aussi été critiqués par plusieurs personnes interrogées, ont entraîné le lancement par la Commission européenne d'une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie.

BRÈVE DESCRIPTION ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES DES ORGANISATIONS RENCONTRÉES PAR LA DÉLÉGATION DU CESE

➤ Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en Hongrie

Le HCR en Europe centrale (basé à Budapest) couvre 8 pays membres: la Hongrie, la Croatie, la Slovénie, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne et la République tchèque. Il surveille les institutions d'asile et l'application de la législation afin de s'assurer que les demandeurs d'asile aient accès au territoire, bénéficient de procédures d'asile équitables et efficaces, ainsi que de conditions d'accueil humaines. Le HCR promeut également l'intégration des réfugiés dans les sociétés d'accueil, ou leur réinstallation ailleurs lorsqu'il s'avère impossible pour ces personnes de séjourner dans le pays où ils ont cherché refuge dans un premier temps. L'agence des Nations unies pour les réfugiés s'efforce également de protéger les apatrides dans la région en faisant du lobbying en faveur du développement et du renforcement de lois visant à combattre et à atténuer le problème.

Le HCR cherche à garantir que les personnes, de même que leur protection et leur bien-être, soient au cœur des décisions qui sont prises concernant les programmes.

Le HCR est particulièrement attentif aux besoins des groupes les plus vulnérables, tels que les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Informier le public concernant les déplacés et les apatrides constitue une part importante des activités du HCR en Europe centrale. À cette fin, l'agence publie des brochures et des rapports d'information (publications numériques et papier), gère des sites web dans tous les pays de la région et y collabore avec les médias.

Le HCR collabore avec le gouvernement hongrois sur la base de la convention des Nations unies. Durant la crise des réfugiés, l'agence a joué un rôle de coordination, en invitant les principales ONG et organisations bénévoles à coordonner leur action, combler les lacunes et éviter les chevauchements. Cette expérience de coordination s'est également avérée importante sur le terrain, à la frontière avec la Serbie.

➤ La Fédération hongroise des employeurs et industriels - Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ)

La MGYOSZ, la plus grande organisation patronale de Hongrie, représente les grandes et moyennes entreprises.

Plusieurs membres de la MGYOSZ ont apporté leur aide au plus fort de la crise (donations, connexion sans fil gratuite, etc.), mais l'organisation en tant que telle ne s'est pas penchée sur la question et n'a pas été consultée par le gouvernement.

Les réfugiés n'ayant fait que transiter par le pays, ils n'ont pas eu d'impact sur le marché du travail. Les entreprises sont confrontées à une pénurie de travailleurs qualifiés dans certains secteurs spécifiques tels que celui des soins de santé, et il y a également le problème du vieillissement de la population. Néanmoins, l'intégration des réfugiés au marché de l'emploi est perçue comme un défi de taille, compte tenu notamment des compétences linguistiques nécessaires. Selon la MGYOSZ, les entreprises accordent actuellement la priorité à l'intégration sur le marché du travail des jeunes chômeurs en provenance d'autres pays de l'UE.

➤ **Le Forum de coopération des syndicats (SZEF)**

Le Forum est l'une des plus grandes confédérations syndicales du pays. Il rassemble les organisations de défense des intérêts de quelque 70 000 salariés du secteur public, notamment dans les domaines de l'éducation, des services sociaux et de santé, des collections publiques, des institutions culturelles et artistiques, des administrations centrales et locales, de la force publique et du maintien de l'ordre et de la sécurité.

Le Forum n'a pas été consulté par le gouvernement sur la question des réfugiés. Il n'a pas non plus débattu ni publié de prise de position sur le sujet, ses membres ayant été pressentis comme peu disposés à s'exprimer sur la question. De manière générale, les syndicats en Hongrie ne représentent que 10 % de la main-d'œuvre.

Toutefois, l'Académie du SZEF prévoit de collaborer avec des chercheurs afin de promouvoir la bonne gouvernance et le combat contre le populisme, et d'œuvrer en faveur de plus de compréhension à l'égard des réfugiés et des migrants.

➤ **Le Comité Helsinki hongrois (CHH)**

Le CHH est l'une des principales organisations de défense des droits de l'homme en Hongrie. Son action porte sur différents domaines tels que la rétention, l'accès à la justice, l'état de droit, la lutte contre la discrimination, l'asile, l'apatridie et la nationalité. En sa qualité de partenaire du HCR chargé de la mise en œuvre, le CHH a été depuis 1998 la seule organisation non gouvernementale à fournir une assistance juridique professionnelle gratuite aux demandeurs d'asile en Hongrie. Le CHH vient en aide à environ 1400 personnes par an. Il assure également le suivi des centres d'accueil et des centres fermés pour les réfugiés et les migrants, et conteste le cas échéant les décisions de retour. Le CHH figure parmi les ONG bien établies qui sont parvenues à développer une excellente coopération avec les nouvelles organisations de terrain. Dans le même temps, bien que très critique à l'égard du gouvernement hongrois, il a conclu avec celui-ci un accord l'autorisant à fournir une aide judiciaire gratuite aux demandeurs d'asile.

➤ **MIGSZOL Szeged**

MIGSZOL Szeged a probablement été la première initiative de terrain (et le premier acteur important) à faire face à la situation humanitaire des migrants en Hongrie. Basée à Szeged, une ville proche de la frontière serbe, elle a été parmi les premiers acteurs à prendre la mesure des besoins humanitaires. Selon sa description de mission, MIGSZOL Szeged est un groupe indépendant et informel de citoyens hongrois, de migrants et de réfugiés qui plaide pour l'application des droits politiques et sociaux des réfugiés et des demandeurs d'asile en Hongrie. Ses membres estiment que grâce aux efforts de terrain, une Hongrie et une Europe diverses et tolérantes sont possibles. Par conséquent, ils contribuent au changement social en faisant campagne contre la déportation et la rétention, en sensibilisant aux droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, et en veillant à ce que leur groupe ne parle pas pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, mais bien en association avec eux. MIGSZOL Szeged œuvre à une Hongrie où l'étiquette de «réfugié» ou de «migrant» n'a plus de raison d'être, et combattent l'idée selon laquelle l'identité des personnes serait déterminée par des catégories bureaucratiques. L'organisation ne reçoit aucune aide financière de l'Union européenne, du gouvernement hongrois, de partis politiques ou du monde entrepreneurial.

L'activité non hiérarchisée et fondée sur le consensus de MIGSZOL Szeged repose solidement sur les valeurs d'égalité entre les hommes et les femmes, entre nationalités, religions, catégories d'âge et orientations sexuelles.

➤ **Branche caritative de l'Ordre de Malte**

La branche caritative de l'Ordre de Malte en Hongrie a été fondée en tant qu'institution de bienfaisance par l'Ordre souverain de Malte en 1989 et est l'une des plus importantes ONG caritatives du pays. Elle apporte une aide aux personnes dans le besoin, en particulier aux malades, aux personnes âgées, handicapées ou défavorisées, et aux sans domicile fixe. Bien que toutes les catégories d'âges soient couvertes, les personnes âgées constituent la majorité des bénéficiaires en Hongrie.

La branche caritative de l'Ordre de Malte en Hongrie se compose d'un centre national et de 7 antennes régionales comportant elles-mêmes des centres régionaux et des groupes locaux. Elle gère aussi plus de 200 unités de soins de santé primaires et secondaires.

Bien que confrontée pour la première fois à des réfugiés, elle s'est engagée à fournir une aide à ceux qui en avaient besoin.

L'œuvre caritative a commencé à fournir des soins de santé de base à la gare où les réfugiés attendaient les trains à destination de l'Autriche. Elle a suivi la vie quotidienne des migrants en transit et leur a fourni dans plusieurs endroits de la nourriture, des vêtements et des soins médicaux. Sur le terrain, les ambulances mobiles se déplaçant rapidement d'un endroit à l'autre ont été d'une grande aide. Les services ont été assurés de jour comme de nuit pendant plusieurs semaines et, quand cela fut nécessaire, des bénévoles de la branche caritative de l'Ordre de Malte en Hongrie ont également fourni de l'aide en Croatie, en Serbie et en Slovaquie.

➤ **Migration Aid**

Migration Aid est une nouvelle initiative civile bénévole créée initialement afin d'aider les réfugiés arrivant en Hongrie à gagner le camp de réfugiés qui leur a été assigné ou à poursuivre leur voyage. Il s'agit de l'une de ces nouvelles organisations de terrain pouvant s'appuyer sur une base considérable (leur groupe sur Facebook compte environ 10 000 membres).

Migration Aid a joué un rôle crucial au plus fort de la crise dans les gares ferroviaires de Budapest où elle a initié la création de zones de transit. Ses activités de mobilisation ont également été relativement importantes.

Migration Aid a développé une «InfoAid App» visant à fournir aux réfugiés arrivant dans le pays une information rapide et fiable dans leur langue maternelle.

Active depuis juin 2015, cette organisation a été officiellement créée en octobre 2015 en tant qu'organisation caritative britannique (en raison de la procédure plus rapide).

➤ **L'Aide inter-Églises de Hongrie**

L'Aide inter-Églises de Hongrie est la plus grande organisation du pays s'agissant de l'aide apportée aux familles, aux enfants et aux sans-abri, indépendamment de la religion ou du sexe des bénéficiaires. Elle compte 300 employés et est active dans plusieurs pays grâce à ACT Alliance. Elle dispose de bureaux en Ukraine et en Afghanistan, où elle soutient l'éducation et le travail agricole.

Durant la crise des réfugiés, l'Aide inter-Églises de Hongrie a eu recours aux outils qu'elle utilise généralement pour aider d'autres groupes de personnes, en concentrant son action sur les familles, les femmes enceintes et les jeunes non accompagnés. Ses équipes mobiles et flexibles et leurs 24 bénévoles ont travaillé jour et nuit afin d'aider à faire face aux flux de réfugiés. L'Aide inter-Églises de Hongrie a également fourni des informations lorsque les réfugiés ont été enregistrés, ainsi que certains services d'interprétation. Ses équipes proposent à présent des activités pour les enfants (3 heures/semaine) dans les centres d'accueil.

➤ **La Fondation Menhely (Refuge)**

Le principe au cœur de l'action de la Fondation est que chaque être humain a le droit fondamental de se sentir en sécurité juridiquement, physiquement et socialement dans un appartement, dans une ville ou dans un pays. Son principal objectif est de faire en sorte que nul ne soit privé de ce droit fondamental.

Fondée à Budapest en 1989, la Fondation Menhely a été la première organisation indépendante et laïque destinée à aider les sans-abris à améliorer leurs conditions de vie, à les secourir dans leur situation critique, et à réduire et prévenir le sans-abrisme. Elle s'est également employée à rendre plus supportable la vie des personnes vivant dans la rue et elle poursuit toujours ces objectifs aujourd'hui.

La Fondation Menhely a joué un rôle actif dans la crise actuelle des réfugiés. Elle a apporté son aide aux migrants et cherché à savoir comment les sans-abri percevaient ceux-ci.

La Fondation a guidé les réfugiés vers des lieux d'hébergement et mis à leur disposition des installations sanitaires. Elle a également organisé leur transport entre les lieux d'hébergement et l'endroit où ils devaient être en journée. Elle a en outre permis à d'autres organisations d'utiliser ses services et ses installations. La Fondation Menhely figurent parmi les ONG bien établies ayant développé une excellente coopération avec les organisations de terrain fraîchement créées.

➤ **Le Département diaconale de l'Église évangélique de Hongrie**

Durant la crise des migrants, le Département diaconale de l'Église évangélique hongroise a aidé les réfugiés dans la mesure de ses capacités et assuré une présence sur le terrain, dans les centres d'accueil, à la frontière avec la Serbie, de même qu'à Budapest, essentiellement à la gare Keleti. Il s'agit de l'une des organisations religieuses ayant développé une excellente collaboration avec les nouvelles organisations de base.

Le département a organisé des collectes de vêtements dans les paroisses et parmi le personnel, et mis en place un réseau dans le but de recueillir d'autres dons, tels que des pansements, des couvertures ou des matelas, qui ont été distribués en même temps que des repas chauds dans les centres d'accueil et les gares ferroviaires.

Il a également récolté et envoyé des fonds à l'Aide inter-Églises pour acheter des articles de puériculture.

Conjointement avec Migration Aid, le Département diaconale de l'Église évangélique a publié une brochure d'information en plusieurs langues, dont l'arabe, le farsi et l'ourdou.

Il mène également une campagne de «changement des mentalités» pour informer le public et plaider en faveur de plus compréhension à l'égard des réfugiés. Des présentations sont réalisées dans les congrégations, les écoles et d'autres établissements. Il s'agit d'une pratique relativement unique en Hongrie.
