



CRI (97) 53

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur la Hongrie

Adopté en septembre 1997

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant la Hongrie.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR LA HONGRIE³

Introduction

A l'instar des autres pays d'Europe centrale et orientale, la Hongrie a subi au cours des dernières années des bouleversements et des transitions d'ordre social, économique et culturel. Bien qu'à de nombreux égards la Hongrie ait avancé plus rapidement que d'autres pays, c'est dans ce contexte que tous les problèmes qu'elle connaît actuellement dans le domaine du racisme et de l'intolérance et les solutions avancées pour les traiter doivent être envisagés. Etant donné les profonds changements qui se sont récemment produits dans toutes les sphères, il semble qu'une période d'évaluation et de consolidation soit la première priorité.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- l'importance du suivi et de l'évaluation des mesures juridiques et autres instaurées depuis peu et la nécessité de s'assurer que ces mesures soient effectivement mises en oeuvre dans la pratique.
- les problèmes rencontrés par les minorités traditionnelles vivant en Hongrie, en particulier la communauté Rom/Tsigane.
- les stratégies pour faire face au nouveau phénomène de l'immigration dans le pays.
- le besoin de statistiques fiables.

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 7 juin 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. La Hongrie a ratifié tous les instruments juridiques internationaux pertinents à l'exception de la Charte sociale européenne. Il est souhaité que cette ratification intervienne comme prévu en 1996.

B. Normes constitutionnelles

- *Législation concernant les minorités nationales et ethniques*

2. Il convient de féliciter la Hongrie en ce qui concerne sa reconnaissance des minorités nationales et ethniques vivant dans le pays ainsi que de leurs droits, tant collectifs qu'individuels, comme énoncés dans la loi sur les droits des minorités nationales et ethniques. L'élection d'Ombudsmen, notamment de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques (Ombudsman pour les minorités) est une mesure bienvenue pour assurer la bonne mise en œuvre des dispositions de cette loi. Par ailleurs, le processus d'adoption de certains droits des minorités dans des instruments réglementant de vastes secteurs déterminés, que prévoit la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, est engagé. Le Parlement hongrois a révisé en 1996 les lois relatives à l'enseignement public et à l'enseignement supérieur, de manière à garantir et élargir les droits des organes autonomes des minorités dans le domaine de l'éducation. Le projet de loi sur les services publics d'action culturelle sera soumis au parlement durant l'année 1997, ce qui assurera une harmonisation du droit dans ce domaine également.

ECRI prend note de ces développements en soulignant qu'il convient à présent de divulguer largement les dispositions de cette loi et d'en suivre les résultats dans la pratique. Une coopération et une coordination étroites avec les groupes minoritaires concernés revêtent une importance primordiale à cet égard.

C. Mesures pénales

3. Un projet de loi portant modification du Code pénal en Hongrie a été récemment adoptée par le Parlement. Cette nouvelle législation élargit la définition juridique des infractions liées à la violence raciale et comprend l'interdiction de l'affiliation à certaines associations. Cette législation est un motif de satisfaction. Cependant, tous les domaines de la discrimination et violence raciales ne sont pas couverts par ce corps de législation pénale, par exemple: il n'y a pas actuellement d'interdiction de l'insulte ou de la diffamation pour des motifs de race, etc.; pas d'interdiction de la discrimination courante ou de la discrimination exercée par des fonctionnaires. La Hongrie pourrait s'inspirer dans ces domaines de la législation en vigueur dans d'autres pays.
4. Des membres du Parlement ont émis des critiques au sujet de l'inefficacité des règles du droit pénal et de l'application de la loi. La faible réaction contre les violences raciales et le fait que les représentants de la loi ne se comportent pas toujours comme il convient suscitent des inquiétudes. Des évaluations des tâches policières ont montré que si les mesures policières ont en général été bien choisies, la réglementation juridique en

⁴ Une vue d'ensemble de la législation hongroise concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance figure dans le document CRI (95) 2 rév. établi pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

vigueur ne permet pas suffisamment de juger les infractions rentrant dans cette catégorie ni d'exercer correctement une action préventive ou répressive. Il est donc primordial de suivre et d'évaluer attentivement la mise en œuvre de la législation pour que tous les problèmes éventuels soient identifiés et traités.

5. Etant donné qu'il n'existe guère pour le moment de jurisprudence pertinente sur le racisme et l'intolérance et que les autorités judiciaires et autres chargées de l'application de la loi ne sont guère familiarisées avec le traitement de ces questions, une attention particulière doit être attachée à la formation initiale et continue de tous les représentants de la loi. En même temps, il faudrait encourager les victimes à porter plainte en mettant en place des aides judiciaires et autres. A ce propos, il convient de faire l'éloge des activités du Bureau des minorités nationales et ethniques en matière d'aide judiciaire et du soutien accordé par le gouvernement au fonctionnement de cabinets de défense juridique en tant qu'organisations non gouvernementales.

D. Mesures civiles et administratives

6. Des dispositions pertinentes existent dans le domaine de la protection des données et de l'emploi, et le code civil interdit les atteintes aux droits de la personne pour des motifs de nationalité, de race ou d'appartenance religieuse. Cependant, étant donné qu'il n'existe pas actuellement de dispositions spécifiques en droit civil et administratif concernant la discrimination raciale, il pourrait être envisagé d'y inclure de telles dispositions.

E. Instances spécialisées

7. L'observation des règles concernant l'interdiction de la discrimination nuisible est contrôlée par le "National Labour Safety and Protection Supervision" et par les inspecteurs régionaux. Il pourrait être envisagé d'examiner si les compétences de contrôle de cet organisme pourraient être étendues.

II ASPECTS POLITIQUES

F. Accueil et statut des non-ressortissants

8. La pratique suivant laquelle la police peut pénétrer sans mandat dans les résidences privées pour vérifier l'identité des non-ressortissants n'est pas conforme au principe de l'égalité des individus devant la loi. Le contrôle de l'identification des non-ressortissants devrait être assujéti aux mêmes règles que celles prévalant pour les ressortissants.

G. Education et formation

9. Il convient de voir s'il y a moyen d'améliorer la formation des agents de la fonction publique, notamment de la police, et d'autres personnels qui, en raison de leurs responsabilités professionnelles, sont en rapport avec des étrangers et des minorités. Une telle formation pourrait être notamment nécessaire pour améliorer la situation des Roms/Tsiganes et pour éviter le harcèlement, l'emploi excessif de la force et le mauvais traitement des membres de cette minorité, des réfugiés et des demandeurs d'asile par les membres de la police et par les autres fonctionnaires qui sont signalés. L'ECRI constate qu'un programme de formation a commencé à être dispensé à compter de l'année universitaire 1996/1997 au Collège des officiers de police afin d'assurer l'enseignement de la connaissance de ces groupes et du comportement à adopter dans les contacts avec les membres des groupes minoritaires.
10. Les autorités hongroises sont félicitées pour leurs efforts pour s'assurer qu'une éducation soit possible, à différents degrés, dans pratiquement toutes les langues minoritaires et que les institutions éducatives mettent avec force l'accent sur la consolidation et la promotion de la compréhension et du respect mutuel entre nations ou peuples d'origine ethnique différente.

H. Emploi

11. Le taux de chômage du groupe minoritaire Rom/Tsigane est estimé être de 70%. Le taux de chômage moyen national était de 11% en 1995. Les programmes spéciaux pour la promotion de l'égalité des chances dans le domaine de la lutte contre le chômage menés sous la compétence du Ministère du Travail devraient spécialement concentrer leurs efforts sur les moyens d'atténuer le chômage de ceux qui sont désavantagés sur le marché du travail. Le taux de chômage élevé des Roms/Tsiganes peut aussi être dû aux déficiences de l'éducation scolaire et de la formation professionnelle.

I. Statistiques

12. Compte tenu de l'importance de statistiques précises et actualisées pour la définition des orientations politiques et l'évaluation de leur efficacité, les efforts du gouvernement hongrois visant à développer de telles sources d'information sont les bienvenus. De plus, la Hongrie pourrait mettre au point un système de collecte de données et d'informations, qui serait conforme aux règles européennes en matière de protection des données personnelles et de la vie privée. Un tel système devrait être mis en place en collaboration avec des organisations représentatives des groupes minoritaires et en s'inspirant de l'expérience d'autres pays.
13. Des enquêtes nationales et locales sur la fréquence des actes de violence et de harcèlement racial devraient aussi être effectuées.

J. Médias

14. Dans tous les pays, les médias ont une grande influence sur l'opinion. Si les hommes politiques et les hauts fonctionnaires ont certes la responsabilité de ne pas fournir aux médias de matériel incendiaire pouvant créer un climat de xénophobie, la profession journalistique a, quant à elle, un devoir d'auto-discipline. Elle devrait s'assurer que des codes de conduite soient établis, correctement appliqués et que les manquements soient sanctionnés dans la mesure du possible et si nécessaire. La nouvelle loi sur les

médias est la bienvenue en tant qu'amélioration de la protection contre la discrimination notamment contre les membres des groupes minoritaires.

15. ECRI prend note que le ministère de la Culture et de l'Education a engagé en 1995 un "programme de dialogue" qui prévoit un appui aux médias et aux émissions éducatives présentant les groupes minoritaires et vulnérables vivant en Hongrie. Ce programme marque le début d'un plan de surveillance continu qui a examiné, durant l'année 1996, le contenu des médias, émissions d'informations, programmes, publicités, etc.

K. Autres domaines

- Organismes chargés d'élaborer/mettre en oeuvre/contrôler la politique

16. Dans tous les secteurs, le Bureau des minorités nationales et ethniques joue un rôle important en lançant et coordonnant les actions, recueillant des données, surveillant et évaluant l'efficacité des mesures prises et formulant des recommandations. Il convient de féliciter le gouvernement pour avoir reconnu l'importance de cet organisme et de l'exhorter à poursuivre ses efforts en vue de renforcer et de financer comme il convient ce Bureau en tant qu'instance indépendante de l'administration publique. Pour son évolution future, la Hongrie pourrait peut-être s'inspirer d'autres pays où des organismes similaires existent depuis plus longtemps.

- Groupes vulnérables

17. La Hongrie a conscience des difficultés rencontrées par la communauté Rom/Tsigane et doit être encouragée pour ses initiatives qu'elle déploie dans différents domaines - logement, éducation, emploi, etc. - afin de remédier à la situation et pour ses efforts d'investigation sur le signalement de harcèlement de Roms/Tsiganes (voir paragraphe 9). En Hongrie, comme dans la plupart des autres pays, la population Rom/Tsigane connaît des problèmes et des désavantages particuliers, exacerbés par la discrimination généralisée, et des efforts spéciaux supplémentaires doivent être déployés afin d'élaborer des politiques ciblées sur cette population. A cet égard, la récente mise en place d'un forum inter-ministériel pour étudier les problèmes de la population Rom/Tsigane est la bienvenue. Il est espéré que, dans le cadre de ce forum, seront assurées une coopération et une coordination étroites avec les représentants des communautés Roms/Tsiganes elles-mêmes.
18. Il semble aussi qu'il existe en Hongrie quelques problèmes d'antisémitisme et il y aurait donc lieu de développer des politiques ciblées en vue de traiter ce phénomène.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement hongrois le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

Arméniens, Bulgares, Croates, Allemands, Grecs, Polonais, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes, Ukrainiens

Groupes étrangers: Asiatiques, Arabes, Africains, autres immigrants

Réfugiés: 100 000

* Population en Hongrie: 10 278 000 (1er janvier 1994). Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales publications consultées pour l'examen de la situation en Hongrie: elle ne couvre pas toutes les sources d'information (médias, contacts au sein du pays, ONG nationaux, etc) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités hongroises au questionnaire de l'ECRI
2. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
3. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
4. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
5. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, OCDE, 1994
6. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques existant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
7. "Antisemitism World Report 1995", publication de "Institute of Jewish Affairs"
8. "Country reports on Human Rights Practices for 1994": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995
9. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", publication de "Institute of Jewish Affairs"
10. Document concernant des violations des droits de l'homme alléguées en Hongrie, document public d'Amnesty International, 1993
11. Rapport Annuel d'Amnesty International, 1994
12. "International Helsinki Federation for Human Rights", Rapport annuel 1995
13. CERD/C/172/Add.7: Rapport soumis par la Hongrie au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations Unies
14. CERD/C/263/Add.6: Rapport soumis par la Hongrie au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations Unies
15. A/45/18: Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à la 45ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies concernant la Hongrie, document public des Nations Unies
16. "Changing content of political xenophobia in Hungary", document présenté par György Csepeli et Endre Silk lors de la Conférence sur l'intégration de l'Europe Centrale et Occidentale, Juin 1995, Essex
17. Bulletin des minorités nationales et ethniques en Hongrie, publié par l'Office pour les minorités nationales et ethniques, Hongrie
18. Informations reçues de l'Organisation Martin Luther King concernant la situation en Hongrie
19. "Detention of Asylum-seekers in Europe", document publié par l'UNHCR Bureau Régional pour l'Europe, Octobre 1995