



RAPPORT DE L'ECRI SUR LA HONGRIE
(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 20 juin 2008

Publié le 24 février 2009



AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 20 juin 2009. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur la Hongrie le 8 juin 2004, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

L'adoption en décembre 2003 de la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances a introduit dans le droit hongrois l'interdiction de la discrimination dans des domaines variés relevant du droit public et du droit privé, sur la base de dix-neuf motifs, notamment l'origine raciale, la couleur, la nationalité, l'origine ethnique ou nationale, la langue maternelle et les convictions religieuses ; le 1^{er} février 2005, a été créée l'Autorité pour l'égalité de traitement, qui permet aux citoyens de demander directement réparation en cas de méconnaissance de cette interdiction. La mise en place de cette instance a suscité un vif intérêt dans la société hongroise, avec près de 500 plaintes déposées au cours de la première année, chiffre qui n'a cessé d'augmenter depuis. La loi introduit également une innovation importante dans le droit hongrois en permettant aux organisations non gouvernementales d'agir en tant que demanderesse lorsqu'elles considèrent qu'une disposition est discriminatoire même si personne n'a encore subi de préjudice, et en prévoyant des dispositions sur le partage de la charge de la preuve pour aider les victimes de discrimination qui sont souvent confrontées à des difficultés au moment de prouver les faits. La possibilité de s'adresser à l'autorité pour le respect de l'égalité de traitement – qui est en droit d'imposer des amendes aux auteurs d'actes discriminatoires et de publier les noms des organismes qui ne satisfont pas à leurs obligations en matière d'égalité de traitement – coexiste avec d'autres solutions comme l'action en réparation devant un tribunal ou la possibilité de s'adresser à l'un des Commissaires parlementaires lorsque des autorités publiques sont en cause.

Les autorités ont également adopté de nouvelles dispositions législatives qui ont amélioré le système d'asile en Hongrie, notamment en garantissant aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire un statut presque équivalent à celui dont bénéficient les réfugiés. Les demandeurs d'asile et les réfugiés mineurs ont désormais le droit et même l'obligation d'assister à l'école, selon des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants hongrois, dès le jour où ils demandent formellement à se voir reconnaître le statut de réfugié. Il est important de noter que la loi limite les cas où des non-ressortissants peuvent être placés en rétention administrative conformément aux lois sur l'immigration, et réduit considérablement les durées maximales de détention.

En juin 2007, le Parlement a adopté une résolution sur le plan stratégique relatif au programme de la Décennie pour l'intégration des Roms, créant ainsi un cadre d'action dans plusieurs domaines où les Roms sont victimes de discrimination et de désavantages au quotidien. Cette résolution s'ajoute aux nombreuses mesures engagées depuis quelques années pour améliorer la situation des Roms dans des secteurs tels que l'éducation et l'emploi. Des mesures particulièrement étendues ont été adoptées en matière d'éducation ; les dispositions prises pour remédier notamment à la ségrégation visent à faciliter l'accès à l'école maternelle des enfants défavorisés à plus d'un titre en réglementant plus strictement la manière dont les autorités locales délimitent les secteurs de recrutement scolaire ou peuvent organiser la composition des classes dans les écoles, et en utilisant de nouveaux tests cognitifs conçus pour prendre davantage en considération les différences culturelles et les désavantages socio-économiques lors des tests de développement des enfants. Les tribunaux ont également rendu des décisions historiques ces dernières années, notamment sur la base des dispositions de la loi sur l'égalité de traitement. Plusieurs mesures ont aussi été prises pour augmenter le nombre de Roms recrutés dans la police.

Dans le domaine des instances autonomes des minorités, une série de mesures a été prise avant les dernières élections qui, d'une certaine manière, visent à éviter que les abus commis dans le passé ne se reproduisent.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Hongrie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains problèmes demeurent préoccupants.

La minorité rom se trouve dans une situation de désavantage telle que des efforts intenses et à long terme seront nécessaires pour inverser la situation ; bien que la plupart des mesures prises à ce jour aient un effet positif, elles doivent être poursuivies et dans certains cas intensifiées pour produire des résultats durables. Dans le secteur de l'emploi, de nombreuses initiatives ont été prises, souvent dans le double objectif d'aider à trouver un emploi et de développer de nouvelles compétences, mais elles sont souvent à court terme et ne peuvent venir en aide qu'à un petit nombre de Roms à la fois. Dans la vie quotidienne, les Roms continuent à être confrontés à un taux de chômage excessivement élevé et à la discrimination dans l'accès à l'emploi. Concernant l'éducation et le logement, les efforts déployés par les autorités centrales sont souvent entravés par la manière dont les autorités locales appliquent les mesures dans la pratique : de nombreux cas d'abus ont été rapportés, et les autorités centrales semblent paralysées dans leurs efforts pour changer les choses. Des règles et pratiques discriminatoires mises en place par des autorités locales privent des familles roms d'accès aux logements sociaux ; et les enfants roms sont encore victimes de ségrégation à l'école, ce qui a un effet dévastateur sur leurs résultats scolaires, et limite en conséquence leurs perspectives de choix de vie et d'emploi.

Depuis le troisième rapport de l'ECRI, la Hongrie a connu un développement particulièrement alarmant, avec une forte recrudescence du racisme dans le discours public. Des articles antisémites paraissent régulièrement dans la presse et sur Internet, et le discours anti-Roms semble de plus en plus virulent et courant. La création et la visibilité accrue d'un groupe d'extrême droite, en particulier, inquiètent sérieusement certains membres de la société civile et du gouvernement, non seulement en raison des propos ouvertement anti-Roms et antisémites de ce groupe, mais aussi parce que ses membres portent des uniformes paramilitaires et des insignes qui rappellent fortement un parti de droite qui avait été au pouvoir en Hongrie pour une courte période pendant la Seconde guerre, période durant laquelle des dizaines de milliers de Juifs et de Roms ont été tués. Un acte de violence raciste au moins semble avoir été lié au discours raciste de ce groupe.

Parallèlement, la liberté d'expression bénéficie à ce jour d'un niveau de protection constitutionnelle très élevé qui ne permet pas aux autorités de légiférer avec efficacité contre l'expression raciste : le droit hongrois ne semble interdire que les formes les plus extrêmes d'expression raciste, c'est-à-dire l'incitation de nature à provoquer des actes de violence immédiats ; il s'agit d'une condition tellement contraignante qu'elle n'est presque jamais invoquée. Si la législation ne peut à elle seule venir à bout des attitudes racistes, l'absence quasi totale de limites imposées à la liberté d'expression en Hongrie complique les choses s'agissant de promouvoir une société plus ouverte et plus tolérante à l'égard de ses propres membres.

Les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants sont également victimes de préjugés et de stéréotypes négatifs, à en croire les difficultés particulières auxquels ils sont confrontés pour accéder au logement et à l'emploi. De plus, alors qu'ils ont théoriquement le même droit à l'accès à l'éducation obligatoire que les enfants hongrois, dans la pratique, les enfants de réfugiés et de demandeurs d'asile ont du mal à exercer ce droit et se heurtent à la résistance d'écoles qui ont du mal à les accepter et, quand ils sont acceptés, ils ne bénéficient souvent pas d'une assistance adéquate pour apprendre la langue hongroise. L'absence de stratégie d'intégration nationale visant à aider ces nouveaux membres de la société hongroise à participer pleinement à

la société est un autre facteur qui contribue aux problèmes auxquels ce groupe est confronté.

Les données ventilées par appartenance ethnique, qui pourraient aider les autorités hongroises à identifier clairement les problèmes qui doivent être résolus et à suivre l'efficacité des mesures prises, font cruellement défaut.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités hongroises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines.

Cela va de la diffusion, auprès de la population, d'informations claires sur les différents recours à sa disposition dans les cas où elle se considère victime du non-respect de l'interdiction de la discrimination, à des mesures de sensibilisation destinées aux officiels en contact avec des groupes minoritaires ou au grand public afin de faire face à la xénophobie et à l'intolérance, en passant par l'application plus énergique des dispositions de droit pénal déjà en vigueur et la ratification de certains instruments internationaux comme le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, arme supplémentaire de l'arsenal de lutte contre le racisme.

En particulier, l'ECRI recommande vivement dans le présent rapport aux autorités hongroises de suivre de près la question de l'adéquation des dispositions de droit pénal contre les expressions racistes. A cet égard elle leur recommande vivement de tenir compte des recommandations sur les dispositions du droit pénal figurant dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ; comme ces normes peuvent être à l'origine de certaines restrictions à la liberté d'expression, elle recommande de veiller à ce que ces restrictions soient interprétées conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI demande de donner la priorité à l'application de cette recommandation dans les deux années à venir.

L'ECRI recommande également aux autorités hongroises de mettre en place un système de surveillance indépendant au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec la législation adoptée au niveau central ; un tel système devrait en particulier viser à garantir dans la pratique le respect de l'interdiction de la ségrégation. L'ECRI demande de donner la priorité à l'application de cette recommandation dans les deux années à venir.

L'ECRI recommande aussi, dans le présent rapport, de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie, et souligne que ce suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Ce suivi devrait être assuré dans le plein respect des principes relatifs à la protection des données et de la vie privée et reposer sur un système d'auto-identification volontaire, les raisons pour lesquelles les informations sont réunies devant alors être clairement expliquées. L'ECRI demande également de donner la priorité à l'application de cette recommandation dans les deux prochaines années.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé à la Hongrie de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
2. Les autorités hongroises ont informé l'ECRI qu'en raison du lien étroit entre le travail quotidien de l'Autorité pour l'égalité de traitement, mise en place en application de la loi de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances¹, et la ratification du Protocole n° 12, il fallait tenir compte de l'expérience de l'Autorité pour fixer la date de la ratification du protocole. L'ECRI note avec intérêt que les autorités estiment avoir désormais suffisamment d'expérience pour avancer et que, si la ratification du protocole n'est pas encore inscrite au programme du parlement, les conséquences de son éventuelle ratification sont actuellement analysées. L'ECRI espère que cette analyse sera effectuée promptement et qu'un calendrier de ratification sera bientôt établi.
3. *L'ECRI encourage vivement la Hongrie à ratifier, dans les meilleurs délais, le Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.*
4. Dans son troisième rapport, l'ECRI a aussi vivement recommandé à la Hongrie de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. Elle a encouragé la Hongrie à signer et ratifier la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Elle lui a en outre recommandé de ratifier, sans tarder, la Charte sociale révisée et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
5. Concernant le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, les autorités ont indiqué que certains actes visés par le protocole ne sont pas actuellement punissables en droit hongrois. Elles ont aussi indiqué que malgré les efforts législatifs faits en ce sens, il est aujourd'hui impossible, en raison de la position constitutionnelle actuelle par rapport à l'équilibre à trouver entre liberté d'expression et interdiction du discours de haine,² de prévoir la date éventuelle de ratification du protocole.
6. En avril 2008, la procédure de ratification de la Charte sociale révisée était bien avancée et les autorités envisageaient de présenter au parlement avant l'été le projet de loi à cet effet. De plus, depuis le troisième rapport de l'ECRI, la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été traduite en hongrois et peut être consultée ; le processus de ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local n'a toutefois guère avancé.
7. L'ECRI encourage la Hongrie à ratifier, sans tarder, la Charte sociale révisée et lui recommande de nouveau de ratifier, dans les meilleurs délais, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

¹ Voir ci-dessous, Organes spécialisés.

² Voir ci-dessous, Dispositions applicables à l'expression de sentiments racistes.

8. *Elle recommande vivement aux autorités de trouver rapidement une solution pour ouvrir la voie à la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.*

Dispositions relatives à l'expression raciste

9. Dans son troisième rapport, évoquant les modifications apportées à l'article 269 du Code pénal en décembre 2003, l'ECRI a recommandé aux autorités de mettre activement en œuvre le nouveau texte qui vise à renforcer la lutte contre le racisme tout en attirant l'attention sur la nécessité d'appliquer ces dispositions conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme. Par la suite cependant, ces modifications ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle qui a estimé qu'elles allaient au-delà des restrictions pouvant être imposées à la liberté d'expression telle que protégée par la Constitution. Dans sa décision (n° 18/2004), la Cour a réaffirmé sa jurisprudence antérieure (décisions n° 30/1992 et 12/1999, qui, elles-mêmes, reposent sur des positions adoptées par la Cour suprême au début du XX^e siècle), soutenant que le législateur pouvait limiter la liberté de parole par des sanctions pénales uniquement en cas de comportement extrêmement dangereux, c'est-à-dire de comportement capable de susciter chez la majorité des gens des émotions si intenses qu'en alimentant la haine elles risquaient de troubler la tranquillité publique ; la Cour a en outre précisé qu'une simple menace abstraite n'enfreindrait pas cette limite : le danger pour la tranquillité publique devait être « clair et présent ». En raison de cette décision, même si de l'avis de nombreux acteurs de la lutte contre le racisme, la Constitution pourrait être interprétée différemment, l'incitation visant des communautés données n'est pas pénalisée et seules les formes les plus extrêmes de discours de haine, c'est-à-dire l'incitation de nature à provoquer des actes violents immédiats, sont actuellement proscrites par l'article 269 du Code pénal hongrois. De plus, la Constitution telle qu'interprétée aujourd'hui par la Cour constitutionnelle ne semble laisser au législateur qu'une marge de manœuvre très restreinte pour définir les actes pouvant constituer des infractions pénales, dans la mesure où il s'agit de faire une pondération entre la liberté d'expression et la protection des droits d'autrui.
10. Deux nouvelles tentatives ont été faites depuis cette décision pour introduire dans le droit hongrois des dispositions interdisant plus largement le discours de haine. Au début de 2008, à l'initiative de six de ses membres, le parlement a adopté un nouvel amendement au Code pénal dans le cadre d'une nouvelle approche fondée sur les insultes qui permettrait au parquet d'ouvrir une enquête sur la base de motifs plus vastes, dont les agressions non verbales (saluts nazis par exemple). En octobre 2007, à l'initiative du gouvernement, le parlement avait déjà modifié le Code civil. Auparavant, seules les personnes identifiables qui étaient la cible directe d'insultes ou de propos diffamatoires pouvaient faire recours devant des juridictions civiles pour obtenir par exemple des dommages et intérêts. En application des modifications de 2007, ce droit serait étendu, à titre individuel aux membres d'un groupe généralement visés par des insultes au sens large au motif de leur identité nationale, ethnique ou raciale ou aux associations qui les représentent. Cela étant, aucune de ces dispositions n'est entrée en vigueur, ayant toutes été renvoyées à la Cour constitutionnelle pour contrôle constitutionnel avant promulgation. Plusieurs questions ont été soulevées dans le cadre de cette saisine, dont notamment les restrictions éventuellement disproportionnées imposées à la liberté d'expression, la question de savoir si les dispositions étaient suffisamment claires pour garantir la sécurité juridique, l'éventuelle discrimination subie par des personnes non membres de groupes minoritaires protégées par les dispositions et d'éventuelles atteintes au droit à

l'autodétermination des membres d'organisations de la société civile ne se sentant pas insultés par une déclaration donnée mais dont l'association a décidé d'engager des poursuites judiciaires. Le 30 juin 2008, la Cour constitutionnelle a déclaré contraires à la Constitution les amendements au Code pénal de 2008³. L'issue du contrôle de la constitutionnalité des modifications au Code civil était encore inconnue au moment où le présent rapport a été rédigé.

11. L'ECRI note que, quelle que soit l'évaluation définitive qui sera faite des faiblesses techniques éventuelles des dispositions civiles encore en cause, il semble peu probable, à moins d'une évolution sensible de la jurisprudence constitutionnelle, que les tentatives actuelles ou futures de renforcer la législation contre le discours de haine en Hongrie se concrétisent. Dans ce contexte, l'ECRI reconnaît les efforts faits par les autorités législatives et exécutives hongroises pour renforcer la législation applicable dans ce domaine. Elle prend note avec une inquiétude particulière que la situation actuelle en Hongrie n'est peut-être pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
12. L'ECRI rappelle dans ce contexte les normes définies dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans laquelle elle préconise d'interdire en application du droit pénal toute une série d'actes dont l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique⁴. L'ECRI rappelle aussi qu'elle a recommandé, dans le même texte, d'ériger en infraction pénale l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes⁵.
13. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de suivre de près la question de l'adéquation des dispositions de droit pénal contre les expressions racistes. Elle leur recommande vivement de tenir compte des standards internationaux pertinents, dont les recommandations sur les dispositions de droit pénal qui figurent dans sa Recommandation de politique générale no 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. D'après cette recommandation, la loi devrait ériger en infractions pénales les actes racistes, dont l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ainsi que les injures ou la diffamation publiques ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique. L'ECRI recommande aux autorités d'être particulièrement attentives à cet égard ; étant donné que ces critères peuvent exiger d'imposer certaines restrictions à la liberté d'expression, les autorités doivent veiller à ce que ces restrictions soient interprétées conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI recommande en outre aux autorités hongroises de prendre des mesures pour sensibiliser les juges aux normes internationales contre l'expression de sentiments racistes.*

³ Décision n° 236/A/2008 AB.

⁴ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, paragraphe 18 a à c (et paragraphes 38 à 48 de l'exposé des motifs).

⁵ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, paragraphe 18d (et paragraphes 38 et 39 de l'exposé des motifs).

14. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a aussi encouragé les autorités hongroises à tenir compte des éléments sur les dispositions de droit pénal qui figurent dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale selon lesquelles la loi devrait ériger en infractions pénales les actes racistes, dont la négation en public, dans un but raciste, du crime de génocide, la diffusion et la distribution, dans un but raciste, de matériels racistes, et la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme.
15. L'ECRI note qu'outre les dispositions examinées ci-dessus, qui interdisent les formes les plus extrêmes d'expression de sentiments racistes⁶, l'article 269B du Code pénal interdit l'usage de certains symboles totalitaires. Cela étant, au-delà de cette interdiction particulière, aucune des formes supplémentaires d'expression de sentiments racistes énumérées ci-dessus ne sont interdites en application du droit pénal hongrois.
16. *L'ECRI encourage de nouveau les autorités hongroises à tenir compte des éléments sur les dispositions de droit pénal qui figurent dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. D'après cette recommandation, la loi devrait ériger en infractions pénales les actes racistes, dont la négation en public, dans un but raciste, du crime de génocide, la diffusion et la distribution, dans un but raciste, de matériels racistes et la création d'un groupement qui promeut le racisme ainsi que la participation aux activités d'un tel groupe. Elle rappelle à ce sujet la recommandation qu'elle a formulée ci-dessus au sujet de la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.*

Dispositions de droit pénal relatives aux infractions à motivation raciste

17. L'article 174B du Code pénal définit des infractions particulières, dont les actes de violence ou de cruauté et la coercition par le biais de menaces, dirigés contre des personnes qui sont membres ou supposées être membres de groupes nationaux ethniques, raciaux ou religieux. Ces infractions font l'objet de sanctions plus sévères que les infractions analogues commises à l'égard de personnes n'appartenant pas à ces groupes. Il n'existe aucune forme spécifique de crime ni de circonstance aggravante relative aux infractions motivées par la haine et commises à l'encontre de biens ; les biens sont protégés indépendamment de toute caractéristique particulière des victimes.
18. Les autorités hongroises ont indiqué que le schéma global des infractions pénales motivées par la haine comprend, en Hongrie, les crimes de génocide (Article 155 du Code pénal) et d'apartheid (Article 157), ainsi que les violences commises à l'encontre de membres d'une groupe national, ethnique, racial ou religieux (Article 174/B), l'incitation à la haine contre une communauté (Article 269) et l'usage de symboles de despotisme (Article 269/B), mentionnés ci-dessus. En outre, certains articles du Code pénal, comme ceux relatifs au meurtre ou aux lésions corporelles graves, laissent expressément aux juges la faculté de tenir compte, au moment de prononcer une condamnation, des « motivations de base » lorsque ces dernières sont avérées et que la Cour suprême a donné des orientations aux juges en la matière. Il appartient alors aux juges de considérer la motivation raciste de l'auteur de l'infraction comme une forme de motivation de base et d'en tenir compte en tant que circonstance aggravante. Les dispositions applicables ne font pas expressément de la motivation raciste une forme de motivation de base et le droit hongrois ne

⁶ Voir ci-dessus, paragraphes 9 à 13.

contient aucune disposition générale d'après laquelle pour toutes les infractions de droit commun, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante expresse. L'ECRI observe qu'il est donc quasiment impossible de suivre l'évolution des infractions à motivation raciste en Hongrie ; de plus, faute de disposition de ce type, il se peut que les infractions de droit commun à motivation raciste ne fassent pas systématiquement l'objet de poursuites ou de sanctions en tant que telles⁷.

19. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste d'infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante, en tenant compte des éléments de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.*

Application des dispositions existantes de droit pénal

20. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a réitéré sa recommandation concernant la nécessité d'appliquer plus rigoureusement les dispositions de droit pénal relatives à la lutte contre le racisme. Elle a recommandé de consacrer des ressources humaines et financières supplémentaires à des mesures visant à veiller à ce que les enquêtes portant sur des infractions racistes et les poursuites engagées soient minutieuses et systématiques et a recommandé aux autorités hongroises de continuer de s'efforcer d'assurer aux agents de police, aux avocats, aux procureurs et aux juges une formation aux questions relatives à la mise en œuvre de la législation pénale traitant du racisme et de la discrimination raciale.
21. Il ne semble pas facile d'obtenir des statistiques sur l'application des dispositions de droit pénal décrites ci-dessus⁸, qu'il s'agisse des condamnations prononcées, des poursuites engagées ou des plaintes déposées. De plus, comme l'article 174B du Code pénal ne s'applique qu'à certaines infractions racistes envers des personnes, les chiffres sur l'application de cette disposition ne pourraient en aucun cas donner des indications sur la prévalence des infractions à motivation raciste contre des biens. Les autorités hongroises ont aussi indiqué, en ce qui concerne les infractions de droit commun au sujet desquelles les magistrats peuvent avoir jugé bon d'imposer une sanction plus lourde en raison de la motivation raciste de l'auteur de l'infraction, que de telles décisions feraient de la « motivation de base » – notion plus large que celle de motivation raciste –, et non du racisme, une circonstance aggravante ; il ne serait donc pas facile d'identifier les affaires passées de racisme.
22. On ne sait toujours pas si toutes les affaires dans lesquelles des infractions peuvent avoir été commises pour des motifs racistes font l'objet d'enquêtes et de poursuites systématiques. Parmi les raisons invoquées pour justifier cette situation figurent : les réticences exprimées par certaines victimes⁹ ; les sanctions plus lourdes prévues à l'article 174B du Code pénal, qui font que les auteurs présumés ont fortement intérêt à ne pas reconnaître que leurs actes comportent des éléments racistes ; les difficultés habituellement rencontrées pour prouver la motivation raciste. Dans certains cas, il semblerait que même lorsque la preuve de la motivation raciste était suffisamment évidente pour justifier une condamnation pour violence raciste, l'infraction ait en fin de compte été traitée par les tribunaux comme due uniquement à une situation de conflit et non comme reposant sur des motivations racistes.

⁷ Voir ci-dessous, Application des dispositions existantes de droit pénal.

⁸ Voir ci-dessous, Dispositions applicables à l'expression de sentiments racistes, Dispositions de droit pénal relatives à d'autres formes d'infractions à motivation raciste.

⁹ Voir également ci-dessous, Violence raciste.

23. Pour ce qui est du discours de haine en particulier, de nombreuses ONG expriment leur vive déception face à l'interprétation extrêmement restrictive que la justice a faite des restrictions pouvant être imposées à la liberté d'expression dans ce contexte. Pour beaucoup, les dispositions de la Constitution pourraient être interprétées différemment et un autre équilibre pourrait être trouvé entre la liberté d'expression et la liberté de ne pas être victime d'un discours de haine. D'autres ONG font observer que même dans les cas où l'interprétation actuelle de l'article 269 du Code pénal aurait pu servir de base à l'ouverture de poursuites pénales, on a choisi de mettre l'accent sur les dispositions concernant de simples atteintes à l'ordre public.
24. Au début de 2008, le Bureau du Procureur général de la capitale a engagé des poursuites contre un nouveau groupe d'extrême droite en vue de sa dissolution¹⁰. Il semble cependant que ces poursuites ne reposent pas sur les dispositions du Code pénal mais sur la loi sur les associations ; le tribunal doit répondre à la question fondamentale suivante : l'organisation agit-elle de manière contraire à ses propres statuts ou à la loi sur les associations, par exemple en limitant la liberté d'autres groupes ou en armant ses membres ? Les autorités ont fait observer que des poursuites analogues avaient été engagées il y a plusieurs années contre une autre organisation d'extrême droite qui a été dissoute par la Cour de Budapest le 1^{er} décembre 2004¹¹.
25. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises d'intensifier leurs efforts pour appliquer plus rigoureusement les dispositions de droit pénal relatives à la lutte contre le racisme.*
26. *Dans ce contexte, l'ECRI recommande de nouveau de consacrer des ressources humaines et financières supplémentaires à des mesures visant à veiller à ce que les enquêtes portant sur des infractions racistes et les poursuites engagées soient minutieuses et systématiques.*
27. *Elle réitère aussi sa recommandation tendant à ce que les autorités hongroises continuent de s'efforcer d'assurer aux agents de police, aux avocats, aux procureurs et aux juges une formation aux questions relatives à la mise en œuvre de la législation pénale traitant du racisme et de la discrimination raciale¹².*
28. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de prendre des mesures pour assurer un suivi systématique et complet de tous les incidents pouvant constituer des infractions racistes, couvrant tous les stades de la procédure (dont les plaintes déposées, les poursuites engagées et les condamnations prononcées). A cet égard, elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, et en particulier la partie III de cette recommandation concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes.*

Législation pour lutter contre la discrimination raciale

29. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI s'est félicitée de l'adoption, en décembre 2003, de la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (ci-après dénommée « Loi sur l'égalité de traitement ») et a recommandé aux autorités hongroises de la mettre rapidement en œuvre et de surveiller de près son application. Elle a encouragé les autorités à informer le

¹⁰ Voir ci-dessous, Racisme dans le discours public.

¹¹ Pour ce qui est de l'atmosphère des auditions tenues dans l'affaire actuellement pendante, voir ci-dessous ibid.

¹² Voir ci-dessous, § 174.

grand public de la teneur et de la portée de la loi. Elle les a aussi encouragées à organiser, à l'intention des juges et des avocats, une formation au contenu et à la mise en œuvre des dispositions civiles et administratives visant à lutter contre la discrimination, y compris de la nouvelle législation.

30. L'ECRI rappelle que la loi sur l'égalité de traitement interdit la discrimination directe et indirecte fondée sur l'un des 19 motifs qu'elle énumère expressément, dont l'origine raciale, la couleur, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue maternelle et les convictions religieuses. La loi couvre des domaines aussi variés que l'emploi, la sécurité sociale, la santé, le logement, l'éducation et la formation et l'offre de biens et de services et s'applique à toute une série d'acteurs des secteurs public et privé. Des mesures positives de durée limitée visant à promouvoir l'égalité des chances pour certains groupes désavantagés sont expressément autorisées. La loi prévoit le partage de la charge de la preuve entre la victime et l'auteur de la discrimination en droit civil et administratif. Elle prévoit aussi la mise en place d'une autorité chargée de garantir le respect du principe d'égalité de traitement¹³.
31. Depuis son adoption, la loi sur l'égalité de traitement a été modifiée à plusieurs reprises. Elle interdit désormais expressément la ségrégation illicite. Afin d'assurer la conformité de la loi avec la Directive 2000/43/CE du Conseil, il est désormais prévu que la dispense générale énoncée au paragraphe 2 de l'article 7 de la loi ne peut plus être invoquée en cas de discrimination directe fondée sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ; seules certaines clauses d'exonération spécifique énumérées dans la loi et renvoyant à la relation juridique particulière en question peuvent être invoquées en cas de discrimination directe fondée sur ces motifs. Dans le domaine de l'emploi, les différences de salaire, de traitement ou de prestations versés aux personnes en fonction de leur sexe, leur couleur, leur race, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique sont toujours considérées comme contraires au principe d'égalité de traitement (c'est-à-dire qu'elles ne sauraient se justifier en aucune circonstance). Désormais, les institutions financées par l'Etat et ayant plus de 50 employés, ainsi que les entités juridiques dont l'Etat détient la majorité des actions sont elles aussi tenues d'adopter un plan pour l'égalité des chances et l'Autorité pour l'égalité de traitement est habilitée à vérifier si ce plan a ou non été adopté¹⁴.
32. Au niveau procédural, une autre innovation de taille est la possibilité pour les ONG et d'autres organisations représentant des intérêts particuliers d'engager des actions publiques, non seulement lorsqu'elles considèrent que le principe d'égalité de traitement a déjà été bafoué sur la base d'une caractéristique essentielle d'un individu (c'est-à-dire l'un des motifs énumérés à l'article 8 de la loi), et que cette atteinte a des conséquences pour un groupe plus large de personnes qui ne peuvent être identifiées avec précision, mais aussi lorsqu'il existe une menace imminente de violation de ce type. Concernant le partage de la charge de la preuve, certains problèmes initiaux, liés au fait que des juridictions de première instance n'ont pas appliqué le mécanisme correctement, ont été réglés en deuxième instance et l'ECRI n'a pas été informée de cas analogues postérieurs. De plus, les nouvelles règles n'exigent plus des plaignants qu'ils apportent la preuve d'avoir été, dans les faits, traités différemment d'une autre personne n'ayant pas la caractéristique en cause. Il leur suffit de montrer que dans une situation hypothétique comparable, cette personne serait traitée plus favorablement.

¹³. Voir ci-dessous, Organes spécialisés, pour un complément d'information sur l'Autorité.

¹⁴. Voir ci-dessous, Organes spécialisés, pour plus de précisions sur le suivi des plans pour l'égalité des chances par l'Autorité pour l'égalité de traitement.

33. L'ECRI se félicite des améliorations susmentionnées apportées à la loi sur l'égalité de traitement qui sont importantes pour la lutte contre la discrimination raciale en Hongrie et tiennent compte, d'une manière générale, des normes énoncées dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
34. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de mettre à la disposition de l'Autorité pour l'égalité de traitement des ressources financières et humaines suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de son mandat, compte tenu en particulier de ses nouvelles compétences en matière de contrôle de l'adoption, par les employeurs, de plans pour l'égalité des chances.*

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

35. Dans son troisième rapport, l'ECRI a examiné les compétences, le fonctionnement et la coordination des divers organes spécialisés existants ou devant être créés sous peu, qui participent à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, et a formulé un certain nombre de recommandations à ce sujet. Elle a notamment recommandé aux autorités hongroises d'accorder suffisamment de ressources humaines et financières à chacun des organes participant à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et de les doter de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent fonctionner dans les meilleures conditions possibles.
36. Des aspects propres à chacun de ces divers organes sont traités ci-dessous ; ils sont suivis de questions générales concernant la coordination et la coopération.

– Autorité pour l'égalité de traitement

37. Dans son troisième rapport, outre qu'elle a recommandé d'accorder suffisamment de ressources à cet organe, l'ECRI a vivement encouragé les autorités à envisager de garantir la pleine indépendance de l'Autorité pour l'égalité de traitement, en tenant dûment compte de ses Recommandations de politique générale n°s 2 et 7.
38. L'Autorité pour l'égalité de traitement est opérationnelle depuis le 1^{er} février 2005 ; le nombre de dossiers qu'elle traite depuis cette date augmente sensiblement d'année en année. Elle a été saisie de 491 affaires en 2005, de 592 en 2006 et de 756 en 2007¹⁵. Sur le nombre d'affaires dont l'Autorité a été saisie en 2006, 202 ont été closes par une décision contraignante¹⁶. Des violations de l'obligation d'égalité de traitement ont été constatées dans 13 % des cas ; des arrangements ont été trouvés entre le plaignant et le défendeur dans 6 % des cas ; 35 % des cas ont été rejetés, car jugés non fondés ; 20 % ont été rejetés sans enquête sur le fond, car ces affaires ne relevaient pas de la compétence de l'Autorité et 26 % ont été rejetés pour des raisons de procédure¹⁷. L'Autorité constate que de nombreuses personnes qui la saisissent n'ont pas bénéficié d'abord de conseils juridiques ; elle fournit des informations à ces plaignants afin de les aider à mieux comprendre la loi. Elle fournit également des

¹⁵. Tous les chiffres donnés pour 2005 et 2006 sont extraits des rapports annuels correspondants de l'Autorité pour l'égalité de traitement. Lorsque le présent rapport a été rédigé, l'ensemble des chiffres de 2007 n'était pas encore disponible ; lorsque des chiffres sont donnés, ils reposent sur des informations écrites que l'Autorité pour l'égalité de traitement a communiquées à l'ECRI lors de sa visite. Les questions de fond (domaines dans lesquels une discrimination est observée, motifs de discrimination) sont traitées ci-dessous dans la partie Discrimination dans différents domaines et groupes vulnérables/cibles.

¹⁶. Les 390 affaires restantes soit ont été renvoyées devant une autre autorité (49) ou étaient toujours pendantes à la fin de l'année (35), soit ont donné lieu à des conseils et non à une enquête (306).

¹⁷. Retrait de la plainte, absence d'action du plaignant, procédure déjà engagée devant un autre organe compétent, etc.

informations sur l'accès à l'assistance juridique gratuite et oriente les plaignants, dans les cas appropriés, vers le réseau de juristes contre la discrimination mis en place par le ministère de la Justice et de l'application de la loi.

39. Parallèlement à son rôle essentiel qui est de connaître des plaintes individuelles, l'Autorité a pris un certain nombre de mesures pour davantage sensibiliser le public à ses travaux et aux questions importantes qui relèvent de sa compétence. A titre d'exemples, on peut citer le lancement de son site web officiel (www.egyenlobanasmod.hu) et d'un deuxième site (www.antidiszko.hu) visant à mettre à la disposition du grand public sous une forme plus accessible des informations sur la lutte contre la discrimination, ainsi que la publication d'un dépliant présentant les compétences et les règles de procédure de l'Autorité et la diffusion, auprès de plusieurs milliers de personnes, d'un bulletin d'information périodique. Les membres et le personnel de l'Autorité participent régulièrement à des conférences et à d'autres manifestations de sensibilisation organisées par des organismes publics et des acteurs de la société civile ; ils apparaissent aussi régulièrement dans les médias. L'ECRI se félicite de ces initiatives et observe que le nombre sans cesse croissant d'affaires dont l'Autorité est saisie témoigne sans doute d'une prise de conscience croissante du public de l'existence de cet organe. Cela étant, la forte proportion d'affaires rejetées (55 % au total en 2006), car jugées non fondées ou ne relevant pas des attributions de l'Autorité, semblerait indiquer que pour le moment au moins, la notion de discrimination demeure incomprise en Hongrie et que les domaines de compétence de l'Autorité ne sont pas suffisamment connus. Dans ce contexte, l'ECRI regrette qu'aucune suite ne semble avoir été donnée à la proposition de l'Autorité d'inclure dans la formation obligatoire des fonctionnaires, un module relatif à l'obligation de respecter le principe d'égalité de traitement et aux voies de recours juridiques accessibles au public¹⁸.
40. Dans le cadre des récentes modifications apportées à la loi sur l'égalité de traitement¹⁹, l'Autorité pour l'égalité de traitement est compétente pour vérifier que les employeurs tenus de le faire ont approuvé un plan pour l'égalité des chances. L'ECRI croit cependant comprendre que cette compétence se limite à savoir si un tel plan existe ou non et, dans la négative, à imposer une amende ; elle ne semble pas inclure la vérification du contenu du plan. De plus, même dans cette circonstance, cette nouvelle compétence impose une charge de travail considérable à l'Autorité avec toutes les conséquences financières et humaines qui en découlent²⁰.
41. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, le statut juridique de l'Autorité pour l'égalité de traitement a été modifié dans la mesure où elle ne fait plus l'objet d'une simple supervision ministérielle, mais est sujette à des directives ministérielles²¹, ce qui semblerait aller dans le sens d'une indépendance moindre. L'ECRI note que, pour éviter toute immixtion dans les travaux de l'Autorité, le paragraphe 2 de l'article 13 de la loi sur l'égalité de traitement aux termes duquel l'Autorité suivait « les instructions du gouvernement, sous la supervision d'un membre du gouvernement »²² a été supprimé ; la loi dispose désormais simplement (article 13(3)) que « l'Autorité ne reçoit pas d'instruction en relation avec l'exercice de ses fonctions telles que définies dans la présente loi ». Du point de

¹⁸. *Autorité pour l'égalité de traitement, Rapport annuel 2005, pages 55 et 56.*

¹⁹. *Articles 3 et 12(1) de la loi CIV de 2006 ; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007.*

²⁰. *Pour ce qui est d'autres sanctions possibles contre les employeurs ne respectant pas cette obligation, voir ci-dessous, Discrimination dans différents domaines – emploi.*

²¹. *Décret gouvernemental n° 332/2006 (XII.23) portant modification du Décret gouvernemental n° 362/2004 (XII.26).*

²². *ECRI, troisième rapport sur la Hongrie, paragraphe 34.*

vue budgétaire cependant, la situation n'est pas très claire, car le budget de l'Autorité relève désormais (bien que cette dernière dispose de sa propre ligne budgétaire) du budget du ministère des Affaires sociales et du Travail. Il convient de noter dans ce contexte que l'Autorité demeure compétente sur l'ensemble du territoire hongrois. Toutefois, elle ne dispose pas d'agences régionales ou locales. Dans la majorité des cas survenant en dehors de la capitale, les enquêteurs de l'Autorité sont donc contraints de se rendre au siège de l'administration locale du lieu de résidence du demandeur pour organiser une audition. L'Autorité a élaboré une proposition tendant à officialiser ses arrangements actuels avec les Maisons pour l'Égalité des chances²³, et en particulier à ce qu'un certain nombre de procédures soient menées à bien au niveau local avant de lui parvenir. Toutefois, au vu de la charge de travail croissante à laquelle l'Autorité doit faire face, et malgré tant ces mesures qu'une augmentation du personnel déjà accordée par le gouvernement dans le passé, de plus amples ressources pourraient encore s'avérer nécessaires dans l'avenir.

42. *L'ECRI rappelle sa recommandation faite ci-dessus concernant les ressources mises à la disposition de l'Autorité pour l'égalité de traitement. Elle recommande en outre aux autorités hongroises de prendre des mesures pour sensibiliser les membres de minorités nationales et ethniques à la législation en vigueur contre la discrimination, y compris à la définition de la discrimination, et aux mécanismes permettant de l'invoquer.*

– **Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques**

43. Dans son troisième rapport, évoquant sa recommandation antérieure sur la possibilité d'accorder au Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques le pouvoir de saisir la justice, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises d'élargir le mandat du Commissaire en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
44. L'ECRI note d'emblée que le Commissaire continue d'offrir une possibilité de recours très appréciable aux membres de minorités nationales et ethniques en cas de pratiques anticonstitutionnelles, essentiellement dans le domaine public²⁴. Son autorité, qui repose sur la Constitution hongroise, ne s'est pas émoussée depuis le troisième rapport de l'ECRI. La création de l'Autorité pour l'égalité de traitement et l'absence de description claire dans la législation des compétences respectives des deux organes signifient toutefois que dans certains cas concernant les pouvoirs publics en particulier, les requérants appartenant à une minorité nationale ou ethnique peuvent avoir le choix des voies de recours : alors que l'Autorité pour l'égalité de traitement est habilitée à imposer des amendes aux parties ayant violé l'obligation de traitement égal, le Commissaire recherche avant tout des solutions à l'amiable et peut formuler des recommandations de portée plus large.
45. L'ECRI constate que les deux autres Commissaires parlementaires (pour les droits civils et la protection des données respectivement) ne sont certes pas spécialisés dans les domaines couverts par son mandat mais peuvent de temps à autre être appelés à traiter de questions présentant un intérêt pour elle. Le

²³. Voir ci-dessous, Coopération et coordination entre les divers organes spécialisés participant à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

²⁴. Pour un complément d'informations sur les activités du Commissaire, voir ses rapports annuels.

Commissaire parlementaire pour les droits civils a publié un rapport en avril 2008 concernant une plainte déposée au sujet du centre d'accueil de Debrecen²⁵ et les questions relatives à la protection des données à caractère personnel présentent souvent un intérêt direct pour les membres de minorités nationales et ethniques²⁶. L'ECRI se félicite en conséquence de la qualité des liens qui existent entre le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques et le Commissaire pour la protection des données²⁷ et espère que les trois institutions maintiendront des relations de travail ouvertes et constructives.

46. Pour finir, l'ECRI note que le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques a un rôle particulier à jouer dans la protection des droits auxquels peuvent prétendre les membres des minorités nationales et ethniques, qui est distinct de celui de l'Autorité pour l'égalité de traitement, chargée de lutter contre la discrimination.

– ***Coordination et coopération entre les divers organes participant à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale***

47. Si l'ECRI s'est félicitée dans son troisième rapport de la création de nombreux organes nouveaux travaillant dans le domaine de son mandat, elle a attiré l'attention des autorités sur la nécessité impérieuse d'assurer une coordination et une coopération entre tous les organes existants et de poursuivre les programmes qui se sont révélés efficaces. Elle a espéré que les nouvelles institutions fonctionneraient en étroite coopération avec le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques et avec le Bureau pour les minorités nationales et ethniques afin d'éviter tout chevauchement ou toute lacune dans les travaux de l'ensemble de ces institutions.

48. La nouvelle possibilité que les particuliers ont de choisir de porter plainte à la fois devant l'Autorité pour l'égalité de traitement et devant une juridiction compétente peut également être à l'origine de chevauchements. Pour de nombreuses sources, il n'y a pas de chevauchement complet de ces deux instances, car les sanctions pouvant résulter des deux types de procédure ne sont pas les mêmes : si l'Autorité pour l'égalité de traitement peut imposer une amende à un contrevenant, les tribunaux sont habilités à accorder des réparations à la victime. Un requérant peut choisir de se tourner en premier vers l'Autorité, dont les procédures sont simples et rapides, en lui demandant d'imposer une amende à l'autre partie, et présenter ensuite devant une juridiction les conclusions de l'Autorité en tant qu'éléments de preuve persuasifs pour motiver et accélérer une demande ultérieure de dommages et intérêts. Toutefois, si le requérant saisit un tribunal alors que sa plainte est toujours pendante devant l'Autorité, cette dernière doit suspendre sa procédure tant que le tribunal n'a pas tranché ; les conclusions de ce dernier sont contraignantes pour l'Autorité. L'ECRI fait observer que si ces arrangements peuvent sembler évidents pour des juristes, les requérants, moins au fait des questions de procédure, peuvent avoir du mal à s'y retrouver. Il est donc particulièrement important, pour garantir la protection effective des personnes et le fonctionnement efficace des institutions mises en place dans ce domaine, que les requérants (qui ne sont pas tenus de se faire représenter par un avocat devant l'Autorité pour l'égalité de traitement) aient accès à des informations claires et simples expliquant les différentes solutions

²⁵ Voir ci-dessous, Groupes vulnérables/cibles – Réfugiés et demandeurs d'asile.

²⁶ Voir le présent rapport dans son ensemble et en particulier la partie ci-dessous intitulée Suivi de la situation.

²⁷ Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, Rapport annuel 2004, Chapitre VI.1.

pouvant être offertes par les divers organes et l'effet dans la pratique du dépôt simultané de plusieurs plaintes.

49. L'ECRI note avec intérêt qu'à la fin de 2006, l'Autorité pour l'égalité de traitement a signé un accord de coopération avec les Maisons pour l'Égalité des chances désormais en place dans chacun des 19 comtés hongrois, afin d'être plus accessible aux personnes vivant en dehors de Budapest. Selon cet accord, l'Autorité assure une formation juridique et pratique aux employés de ces Maisons, de façon à ce qu'ils soient en mesure de fournir des conseils juridiques aux plaignants et de saisir l'Autorité de tout cas qui semble révéler une discrimination. Les Maisons mettent à disposition des salles d'audition en cas de besoin et assurent un service hebdomadaire à l'intention des plaignants. L'Autorité a jusqu'à présent tenu une formation à laquelle ont pu participer toutes les Maisons, ainsi que plusieurs formations suivies par des représentants des Maisons de divers comtés.
50. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de communiquer des informations claires et complètes sur les diverses voies de recours ouvertes aux individus en cas de violation présumée du principe d'égalité de traitement ou, le cas échéant, des droits des individus membres de minorités nationales ou ethniques ; ces informations devraient porter sur les droits protégés et les motifs susceptibles de caractériser une discrimination, les divers recours existants, les procédures à suivre et les effets de la décision d'engager plusieurs procédures simultanément.*
51. *L'ECRI recommande de nouveau aux autorités hongroises de veiller à ce que des ressources humaines et financières adéquates soient accordées au réseau de lutte contre la discrimination pour qu'il contribue efficacement à la lutte contre toute forme de discrimination à l'égard des Roms en Hongrie.*

Dispositions relatives aux droits des minorités nationales et ethniques

52. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, tout en reconnaissant le rôle positif du système d'autonomie locale des groupes minoritaires dans la protection et la mise en œuvre des droits des minorités nationales et ethniques en Hongrie, l'ECRI a recommandé aux autorités hongroises de poursuivre l'examen de ce système afin de relever toute insuffisance dans la législation applicable ou la pratique existante et d'y remédier, de manière à renforcer l'efficacité et la crédibilité du système. Elle a aussi encouragé les autorités hongroises à donner, dès que possible, aux minorités nationales et ethniques la possibilité d'exercer leur droit d'être représentées au parlement tel que garanti par la législation.

– Système d'autonomie locale des minorités

53. Lorsqu'elle a formulé les recommandations susmentionnées, l'ECRI a reconnu les efforts déjà faits dans le domaine des droits des minorités nationales et ethniques et noté que la loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques était, d'une manière générale, accueillie favorablement en tant qu'instrument complet et progressiste de protection des droits des minorités. Elle a cependant aussi noté que de l'avis général, il fallait se pencher sur certaines des insuffisances relevées dans la pratique en matière d'autonomie des minorités. Parmi les principales insuffisances observées dans le cadre des dispositions en vigueur au moment où le troisième rapport de l'ECRI a été rédigé figuraient des abus graves commis lors des élections des instances autonomes des minorités de 2002 dans la mesure où de nombreuses personnes n'ayant aucun lien avec une minorité donnée s'étaient portées candidates. En outre, les instances autonomes des minorités n'auraient guère pu exercer leur droit de cogérer ou coadministrer des institutions publiques, écoles, musées ou centres culturels par exemple, en partie parce qu'aucun financement public n'est allé de pair avec le transfert de ces compétences. Les relations entre les instances

autonomes des minorités et les collectivités locales auraient aussi été parfois difficiles en partie en raison de problèmes de financement²⁸.

54. D'importantes modifications ont été apportées à la loi sur les minorités en 2005 (Loi n° CXIV/2005). Elles introduisent un système à trois niveaux prévoyant la création d'instances autonomes des minorités au niveau régional qui complètent celles existant aux niveaux local et national. De plus, pour supprimer les obstacles à la participation électorale, les électeurs peuvent désormais voter localement à toutes les élections d'instances autonomes des minorités, y compris au niveau national. Des mesures particulières ont aussi été prises pour veiller à ce que dans l'avenir, seules les personnes appartenant à des minorités nationales et ethniques soient en mesure d'élire leurs instances autonomes et d'être candidates : les électeurs doivent désormais s'inscrire sur des registres électoraux spécifiques, tenus le temps des élections (afin de protéger les données à caractère personnel, ces registres ne sont pas publiés mais conservés par le notaire local et tenus seulement tant que les résultats définitifs de l'élection ne sont pas connus) ; les candidats doivent aussi s'inscrire sur ces registres électoraux et ne peuvent plus être nommés par de simples particuliers ; ils doivent être désignés par une organisation qui est opérationnelle depuis trois ans au moins et qui a pour objet statutaire la représentation de la minorité nationale ou ethnique concernée ; les candidats doivent aussi déclarer qu'ils connaissent la langue et la culture de la minorité nationale ou ethnique qu'ils cherchent à représenter.
55. Malgré l'ampleur de ces modifications, un certain nombre d'acteurs dans le domaine des droits des minorités nationales et ethniques ont fait part de l'inquiétude que leur inspiraient les nouvelles règles. En particulier, le choix d'avoir laissé à chacun le soin de s'autodéclarer membre d'une minorité nationale ou ethnique sans autoriser les organes électoraux à vérifier la véracité de ces déclarations, comporte encore un certain risque d'abus du droit de vote. Parallèlement, certains craignent que l'obligation faite aux électeurs de déclarer leur appartenance ethnique par écrit aux autorités locales au lieu de s'enregistrer auprès de leur instance autonome risque de les décourager de s'inscrire sur les listes électorales. A ce sujet, il a été fait observer que le nombre d'électeurs inscrits pour les élections des instances autonomes des minorités de 2006 était très inférieur à celui des personnes ayant déclaré leur appartenance à une minorité lors du recensement de 2001. Dans certains cas, les collectivités locales auraient aussi agi de manière à empêcher l'inscription d'un nombre suffisant d'électeurs pour élire une instance autonome des minorités. De plus, le nouveau système suscite toujours certaines inquiétudes au niveau de la participation de représentants de minorités à la prise de décision des administrations locales et de la gestion financière²⁹. C'est ainsi que le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques a proposé la mise en place d'une série de nouveaux garde-fous pour garantir la participation des minorités aux élections et supprimer les abus³⁰. Les autorités ont souligné que les consultations continuent sur cette question et qu'un groupe de travail juridique a été mis en place sous l'égide du Secrétariat pour la Politique des minorités nationales qui comprend des représentants des minorités nationales et ethniques. Au-delà des questions juridiques, les autorités ont également souligné que le financement non seulement du fonctionnement général mais aussi de certaines tâches

²⁸. *Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : deuxième avis sur la Hongrie adopté le 9 décembre 2004 (ACFC/INF/OP/II(2004)003), paragraphes 24 à 29, 113 à 119.*

²⁹. *Voir en particulier le rapport annuel de 2006 du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques.* http://www.accessdemocracy.org/library/2163_hu_roma_self_assessment_100106.pdf.

³⁰. *Rapport annuel du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, 2006.*

ponctuelles est désormais prévu, ce qui permet aux instances autonomes des minorités de solliciter des fonds afin de mettre en œuvre des activités spécifiques visant à protéger et à promouvoir les intérêts des minorités.

56. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de maintenir à l'étude le système d'autonomie locale des minorités pour détecter toute insuffisance, nouvelle ou non, et y remédier soit dans la législation applicable, soit dans la pratique existante, de manière à renforcer l'efficacité et la crédibilité de ces institutions et veiller à ce qu'elles puissent s'acquitter du rôle positif qui est le leur.*

– **Représentation des minorités nationales et ethniques au parlement**

57. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, aucune modification n'a été apportée à la législation relative aux élections législatives pour prévoir expressément la représentation des minorités nationales et ethniques au Parlement. Certains membres de minorités nationales ou ethniques ont été élus au Parlement national et au Parlement européen sur les listes des grands partis. Certains représentants de minorités ont toutefois fait valoir qu'en l'état actuel des choses, il n'était pas possible de garantir une bonne représentation des intérêts des minorités au niveau national.

58. Ces derniers mois, le cabinet du Premier ministre et le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques ont élaboré des propositions visant à améliorer la situation. Au moment de la rédaction du présent rapport, les consultations avec les partis représentés au parlement n'avaient toutefois pas encore été lancées. Dans ce contexte, un vaste consensus devra être dégagé pour parvenir à des changements car, conformément au paragraphe 3 de l'article 71 de la Constitution, une majorité des deux tiers des voix est nécessaire pour modifier la législation relative aux élections législatives.

59. *L'ECRI encourage les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts pour permettre, dans les meilleurs délais, aux minorités nationales et ethniques d'exercer leur droit d'être représentées au Parlement, droit garanti par la législation.*

II. Racisme dans le discours public

60. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a vivement encouragé les autorités hongroises à redoubler d'efforts pour organiser des campagnes de sensibilisation aux problèmes du racisme et de l'intolérance, non seulement dans la capitale et les grandes villes, mais aussi et en particulier dans les petites communautés locales et les régions moins peuplées.

61. Depuis, et faisant apparemment suite, du moins en partie, à une série de manifestations antigouvernementales très tendues fin 2006, on a observé une inquiétante montée du racisme et de l'intolérance dans le discours public en Hongrie. La création et la progression de la Garde hongroise (*Magyar Garda*) - groupe d'extrême droite entretenant des liens étroits avec un parti politique de même orientation largement connu - est notamment mentionnée sans cesse comme une préoccupation majeure. Depuis sa création en août 2007 et la prestation de serment publique de plusieurs centaines de nouveaux membres en octobre de la même année, la Garde hongroise a organisé de nombreux rassemblements publics dans tout le pays, y compris dans des villages accueillant une grande population rom ; malgré les statuts apparemment inoffensifs de l'association, son chef prône notamment la défense des Hongrois de souche face à une prétendue « criminalité tzigane ». Les membres de la Garde hongroise défilent en uniformes et bottes noirs de style paramilitaire, avec des insignes et des drapeaux ressemblant beaucoup au drapeau du parti des

Croix fléchées, organisation ouvertement nazie qui a été brièvement au pouvoir en Hongrie pendant la seconde guerre mondiale, courte période durant laquelle des dizaines de milliers de Juifs et de Roms ont été tués ou déportés.

62. En janvier 2008, le procureur général a entamé une procédure judiciaire pour interdire la Garde hongroise. Au moment de la rédaction de ce rapport, la procédure était toujours pendante³¹. Selon les témoins, une atmosphère menaçante régnait néanmoins lors de l'audience au printemps 2008. Aucune force de l'ordre n'était présente en dehors de la salle d'audience et des dizaines de membres du groupe en uniformes ont bloqué l'entrée, remplissant le prétoire de leurs propres sympathisants et empêchant physiquement les membres du public qui ne portaient pas leurs couleurs d'entrer. Parce qu'il n'avait pas réussi à maintenir l'ordre, le juge a fait l'objet d'une plainte, qui est aussi actuellement en cours.
63. D'autres marches et rassemblements extrémistes se sont tenus ces derniers mois, ainsi que des contre-manifestations sporadiques. En février 2008, a eu lieu dans le centre de Budapest le rassemblement annuel commémorant la tentative des troupes hongroises et allemandes d'échapper au siège de la ville en 1945. Au cours de cette marche, une croix de bois a été érigée ; elle portait les inscriptions « Sang et honneur » (soit le nom du groupe extrémiste à présent interdit³² dont l'un des anciens leaders n'est autre que l'organisateur du rassemblement). Au même moment, des centaines d'anti-fascistes protestaient non loin de là. En mars, un rassemblement néonazi devant une billetterie à Budapest a attiré environ un millier de manifestants, alors qu'un peu plus loin, quelque 3 000 personnes, dont le Premier ministre, participaient à une contre-manifestation³³.
64. Au-delà du contenu inquiétant du message diffusé par la Garde hongroise, les acteurs de la société civile se disent très préoccupés par le manque d'efforts de la part des partis politiques traditionnels pour prendre leurs distances par rapport au groupe ; au minimum, cela peut être perçu comme un message implicite au grand public signifiant que la position du groupe n'a rien d'alarmant. Certaines ONG ont aussi souligné que l'importante couverture régulièrement accordée par les médias hongrois contribue à la progression du groupe qui, même s'il est actif et sait très bien se faire entendre, reste pour l'instant relativement réduit. En outre, les comportements racistes et xénophobes latents seraient déjà particulièrement marqués et profondément ancrés dans les mentalités. C'est ce que reflètent notamment une étude menée en février 2007 dans laquelle 68 % des personnes interrogées avouent qu'elles n'accepteraient pas la venue en Hongrie d'immigrés et de réfugiés provenant de Pyrésie, un pays fictif³⁴. Quelques exemples de crimes rapportés par les médias dans lesquels l'auteur présumé est un membre de la minorité rom³⁵ le reflètent également, ainsi que les réactions observées dans certains villages à l'arrivée de Roms³⁶. Dans l'ensemble, de nombreux acteurs attirent l'attention sur la tendance croissante de la société hongroise à considérer les discours xénophobes et racistes comme légitimes.
65. L'ECRI est profondément préoccupée par la tournure que prennent les événements. Elle note qu'il est essentiel pour lutter contre le racisme et

³¹. Voir ci-dessus, Application des dispositions existantes de droit pénal.

³². Voir ci-dessus, Application des dispositions existantes de droit pénal.

³³. Voir aussi ci-dessous, Antisémitisme.

³⁴. Voir aussi ci-dessous, Antisémitisme.

³⁵. Voir aussi ci-dessous, Groupes vulnérables – Roms.

³⁶. Voir ci-dessous, Discrimination dans différents domaines – Logement.

l'intolérance d'une part d'élaborer des dispositions légales claires et efficaces et de les appliquer, d'autre part de prendre des mesures préventives pour changer les attitudes xénophobes, antisémites et racistes, ainsi que de promouvoir une société ouverte et plus tolérante. Elle souligne que les autorités, les personnalités publiques et les médias ont un rôle primordial à jouer en la matière.

66. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de renforcer leurs efforts pour sensibiliser le public aux droits de l'homme et à la nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance, non seulement dans la capitale et les grandes villes, mais aussi dans les petites communautés locales et les régions moins peuplées. Elle souligne que de telles campagnes devraient cibler tous les secteurs et toutes les classes d'âge, et que les personnalités politiques, quel que soit leur parti, devrait prendre fermement et publiquement position contre l'expression, tant par des mots que par des actes, d'attitudes racistes.*

III. Violence raciste

67. En ce qui concerne la violence raciste en Hongrie, il est difficile d'obtenir des informations précises faute de statistiques sur l'application des dispositions du Code pénal et de données fiables ventilées par appartenance ethnique³⁷. Des actes isolés particulièrement graves ont été relatés par les médias et d'autres par de nombreux acteurs de la société civile ; cela inclut des actes de brutalité policière à l'encontre de Roms³⁸, ainsi qu'un incident ayant eu lieu dans une petite ville quelques jours à peine après qu'un défilé de la Garde hongroise y ait été tenu, incident dans lequel des sympathisants de cette organisation ont tabassé deux femmes au motif revendiqué qu'elles étaient roms. Ces récits anecdotiques ne constituent malheureusement pas une base valable pour évaluer de manière réaliste la fréquence des incidents de violence raciste en Hongrie, pour prévenir efficacement une telle violence ou pour la combattre lorsqu'elle se manifeste. A cet égard, les ONG soulignent que la rareté des déclarations de violences racistes ne signifie pas pour autant que ces actes ne sont pas commis, car les victimes sont souvent réticentes à se faire connaître ou à signaler les aspects racistes de ce type d'infractions, que ce soit à cause d'un sentiment de honte, par peur des représailles ou parce qu'elles estiment peu probable que des suites sérieuses soient données à ce genre d'affaire.
68. *L'ECRI réitère sa recommandation – déjà formulée dans le présent rapport – aux autorités hongroises de prendre des mesures pour mettre en place un suivi systématique et complet de tous les incidents qui peuvent constituer des violences racistes, et attire à cet égard leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, en particulier sur la partie III de la Recommandation concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes. L'ECRI renvoie aussi dans ce contexte aux recommandations faites dans d'autres parties du présent rapport³⁹ concernant le suivi de la situation en matière de racisme et de discrimination raciale.*

IV. Antisémitisme

69. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a recommandé aux autorités hongroises de demeurer vigilantes en ce qui concerne les actes et les discours antisémites et de prendre toutes les mesures appropriées, y compris d'engager

³⁷. Voir ci-dessus, Application des dispositions existantes de droit pénal, et ci-dessous, Suivi de la situation.

³⁸. Voir aussi ci-dessous, Conduite des représentants de la loi.

³⁹. Voir ci-dessous, Suivi de la situation en matière de racisme et de discrimination raciale.

le cas échéant des poursuites pénales, pour y faire face avec la plus grande détermination.

70. Depuis, le gouvernement a pris certaines mesures pour lutter contre l'antisémitisme. Le Centre de commémoration de l'Holocauste accueille depuis février 2006 une exposition permanente et des efforts ont été entrepris pour déterminer le statut des documents relatifs à l'Holocauste en Hongrie et les localiser. De plus, la loi n° XLVII de 2006 a créé la possibilité pour les personnes dont les parents directs ont été tués lors de l'Holocauste ou déportés dans les camps de travail forcé soviétiques de demander réparation. Une somme forfaitaire de 400 000 HUF (environ 1 500 €) peut être accordée aux personnes concernées pour chaque parent, frère, sœur ou enfant tué(e). La loi a pris effet le 31 mars 2006 et, bien qu'il ait été initialement prévu qu'elle reste en vigueur quatre mois seulement, elle a été prolongée jusqu'en janvier 2007. 97 500 demandes ont été déposées, dont beaucoup sont toujours en cours de traitement. A un niveau plus symbolique, le nom d'un ancien haut responsable nazi a été retiré de la dénomination du Centre national d'épidémiologie.
71. Toutefois, la situation globale ne semble pas s'être améliorée. Deux journaux hebdomadaires manifestent régulièrement des opinions racistes à l'encontre des Juifs en publiant des documents antisémites. En mars 2008, la publication par l'un des grands quotidiens d'un article antisémite particulièrement virulent a provoqué un tollé. Par ailleurs, il existe de nombreux sites internet d'extrême droite qui diffusent des éléments antisémites. En raison de l'interdiction d'utiliser certains symboles nazis, le contenu de ces sites est censé être soumis à un certain contrôle des autorités⁴⁰. Cependant, l'ECRI n'a connaissance d'aucune mesure prise par ces autorités à l'encontre d'aucun de ces médias ; il n'est même pas certain que ceux-ci aient enfreint la loi hongroise.
72. Si les agressions antisémites contre les personnes semblent être rares, les actes de vandalisme contre des synagogues et des cimetières juifs ne le sont pas. Parmi les incidents signalés les plus graves, en juin 2005, 130 tombes ont été profanées dans le plus grand cimetière juif de Budapest. L'enquête est toujours ouverte, bien qu'elle n'ait pas progressé depuis deux ans. Une enquête de police sur un autre incident du même genre dans une synagogue de Vac, au nord de Budapest (le mur d'enceinte de la synagogue a été peint en noir, puis recouvert de graffitis antisémites, croix gammées et autres symboles fascistes), a été close en novembre 2006 car aucun suspect n'a pu être identifié. Début 2008, deux jeunes ont été arrêtés pour avoir peint des symboles fascistes sur des sépultures juives à Kaposvar, dans le sud-ouest de la Hongrie.
73. L'antisémitisme a aussi été adopté ouvertement par certains partis politiques⁴¹ qui ont utilisé des slogans antisémites et xénophobes lors des élections législatives d'avril 2006. Des groupes comme la Garde hongroise expriment aussi ouvertement des opinions antisémites⁴² et des ONG signalent que même certains des grands partis ne cherchent pas particulièrement à se démarquer de telles opinions. D'une manière générale, on a l'impression que l'antisémitisme ne cesse d'augmenter en Hongrie.
74. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour faire face à toutes les manifestations d'antisémitisme. A cet égard, elle réitère les recommandations formulées dans ce rapport concernant l'application et le renforcement de dispositions de droit pénal ainsi que sur la nécessité de lutter contre le racisme dans le discours public. Elle souligne le rôle*

⁴⁰. Voir ci-dessus, Dispositions de droit pénal relatives à d'autres formes d'infractions à motivation raciste.

⁴¹. Notamment le Parti hongrois pour la justice et la vie, parti radical de droite (MIEP–Jobbik).

⁴². Voir ci-dessus, Racisme dans le discours public.

que devront jouer différents leaders d'opinion, en particulier les hommes politiques et les médias, en s'élevant systématiquement contre toute manifestation d'antisémitisme et en prenant des mesures pour s'assurer que les organes qu'ils représentent adoptent une position cohérente et sans ambiguïté contre ce phénomène.

V. Discrimination dans différents domaines

Education

75. La discrimination à laquelle les Roms sont confrontés en matière d'éducation – et en particulier la ségrégation dans le domaine de l'éducation – a été un sujet de grande inquiétude dans les second et troisième rapports de l'ECRI sur la Hongrie. Comme l'explique dans le détail le troisième rapport de l'ECRI, notamment, la ségrégation peut prendre des formes très diverses : orientation dans des proportions anormalement élevées d'enfants roms vers des établissements scolaires spéciaux pour handicapés mentaux ; écoles uniquement, essentiellement, ou alors pas du tout ou très peu fréquentées par des enfants roms ; classes distinctes dans les écoles ; retrait des enfants roms des établissements et orientation vers une éducation « privée » (à la maison) ; faible fréquentation des écoles maternelles par les enfants roms. L'ensemble de ces pratiques ou phénomènes a un effet dévastateur sur les résultats scolaires des enfants roms, qui affichent un taux élevé d'abandon au niveau du secondaire et un faible taux d'inscription dans l'enseignement supérieur, ce qui limite leurs perspectives de choix de vie et d'emploi⁴³.

76. Dans ce contexte, et en tant que principe général, l'ECRI se félicite que l'interdiction expresse de la ségrégation illicite ait été introduite dans la loi sur l'égalité de traitement⁴⁴ et la loi de 1993 sur l'enseignement public, et note avec satisfaction que ces dernières années les autorités ont pris de nombreuses mesures en vue de faire face à ces problèmes. Vu l'ampleur des problèmes à résoudre, des efforts soutenus seront cependant nécessaires sur une longue période pour obtenir une amélioration durable. Sont examinées ci-après les différentes formes de ségrégation ou de discrimination susmentionnées en relation avec l'éducation, ainsi que les mesures prises jusqu'à présent pour y remédier et les activités futures recommandées.

- Surreprésentation des enfants roms dans les établissements scolaires spéciaux pour handicapés mentaux

77. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises de prendre des mesures immédiates pour mettre fin à la surreprésentation des enfants roms dans des établissements scolaires spéciaux, d'élaborer et d'appliquer des méthodes d'évaluation objectives du point de vue culturel et de former les enseignants et les autres personnes concernées pour qu'elles prennent les bonnes décisions. L'ECRI a aussi recommandé de prendre des mesures pour faciliter l'intégration dans le système scolaire ordinaire des enfants roms qui fréquentent actuellement des écoles spéciales.

78. En 2003, un programme destiné à lutter contre la pratique consistant à classer sans raison valable des enfants roms et socialement défavorisés parmi les enfants handicapés mentaux a été mis en place. Selon les informations fournies

⁴³ Selon les informations incluses dans la résolution du parlement hongrois sur un plan stratégique relatif au programme de la Décennie pour l'inclusion des Roms, 82,5% des Roms âgés de 20 à 24 ans avaient suivi le cursus complet de l'éducation primaire ; seuls 5% des Roms âgés de 20 à 24 ans avaient suivi le cursus complet au niveau secondaire (contre une moyenne nationale de 54,5% de jeunes de 18 ans ; et seulement 1,2% des Roms âgés de 20 à 24 ans suivaient des cursus universitaires..

⁴⁴ Voir l'article 7(1) de la loi sur l'égalité de traitement.

par les autorités, 2 100 enfants catalogués handicapés mentaux ont été réévalués en 2004 par des experts médicaux indépendants (commissions d'experts en réhabilitation chargé de l'examen des capacités d'apprentissage) et 11 % de ces enfants, qui ne présentaient aucun signe de handicap mental, ont été réintégrés dans le système scolaire normal.

79. Malgré ces progrès et les moyens financiers mis en œuvre pour soutenir ces mesures, les autorités n'ont observé aucune amélioration ou percée notable en matière d'égalité des chances pour ces enfants. Depuis deux ans, les autorités ont diminué les efforts axés sur la révision et la réintégration au cas par cas, préférant exercer une influence plus générale par le biais par exemple du financement et du diagnostic. Un nouvel instrument d'évaluation cognitive («WISC-IV»), conçu pour prendre en compte les différences socioculturelles, a été mis en place et sera utilisé par les commissions de réhabilitation à partir de 2008. Ces procédures sont financées dans le cadre du nouveau plan de développement hongrois.
80. Des acteurs extérieurs au système éducatif soulèvent deux points inquiétants. Premièrement, les commissions locales de réhabilitation – qui évaluent si l'enfant aiguillé vers elles par un enseignant de l'école maternelle devrait être orienté vers le système scolaire spécial et si les enfants inscrits dans des écoles spéciales devraient y rester – sont également les gestionnaires des établissements scolaires spéciaux, dont le financement, calculé en fonction du nombre d'élèves inscrits, est plus élevé par élève que dans les écoles normales. Elles ont donc intérêt à maintenir, voire à augmenter le nombre d'élèves inscrits dans leurs écoles. Si certains garde-fous ont été mis en place, dont l'obligation d'avoir le consentement des parents pour inscrire un enfant dans une école spéciale, bon nombre des parents qui acceptent de placer leur enfant dans une école de ce type ne comprennent pas toujours les implications à long terme que leur décision peut avoir pour l'enfant ; on peut se demander si leur consentement est toujours réel et donné en connaissance de cause. En outre, le nombre considérable d'enfants qui ont réintégré les écoles ordinaires à la suite du programme de réhabilitation de 2004 semblerait confirmer que les décisions de placer les enfants dans des écoles spécialisées doivent être soigneusement surveillées.
81. Deuxièmement, l'immense majorité des enfants évalués sont classés « handicapés légers » (il existe trois niveaux de handicap : « handicap très lourd » - imposant une prise en charge en institution -, « handicap moyennement sévère » et « handicap léger ») et pourraient, de l'avis de nombreuses ONG, être assez facilement intégrés dans le système scolaire ordinaire : à défaut de prendre en compte les différences culturelles ou les répercussions des désavantages socio-économiques sur le développement des enfants, beaucoup sont mal diagnostiqués, tandis que d'autres souffrent de troubles de l'apprentissage très légers qui ne justifient pas de les sortir du système normal. À plusieurs reprises, l'ECRI a entendu que les investissements dans la formation des enseignants devraient en priorité avoir pour but de doter les enseignants des établissements scolaires normaux des compétences nécessaires pour gérer des classes intégrées diversifiées plutôt que de perpétuer un système d'où les enfants, une fois qu'ils y sont entrés, n'ont guère de chance de sortir, ce qui se solde pour une très grande majorité d'entre eux par de faibles niveaux d'instruction et un risque élevé de chômage. Certains acteurs ont suggéré – étant donné que le meilleur moyen de garantir que les enfants ne seront pas injustement piégés dans des écoles spéciales est de veiller à ce qu'ils n'y soient jamais envoyés – de supprimer purement et simplement la catégorie des enfants atteints de handicaps légers dans la loi sur l'enseignement et d'intégrer tous les enfants handicapés légers dans le système scolaire normal.

82. L'ECRI note que, malgré quelques effets positifs, les efforts engagés à ce jour pour lutter contre la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spéciales pour handicapés mentaux n'ont pas eu d'impact majeur dans la pratique. Elle souligne que, parallèlement à la réintégration dans le système normal des enfants inscrits à tort dans des établissements spécialisés, l'abolition de cette forme de ségrégation implique aussi de veiller à ce que les enfants ne soient pas injustement envoyés dans des écoles spéciales.
83. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de redoubler d'efforts pour réintégrer, dans des établissements scolaires ordinaires, les enfants roms actuellement inscrits dans des écoles spécialisées. Elle les exhorte dans ce contexte à surveiller de près l'efficacité du nouvel instrument d'évaluation cognitive (WISC-IV) en tenant compte des désavantages socio-économiques et de la diversité culturelle, et au besoin à adapter cet outil. Par ailleurs, l'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de veiller à ce que seuls les enfants qui ne peuvent pas suivre un enseignement dans une classe intégrée soient envoyés dans des écoles spéciales. Pour cela, toutes les solutions possibles devraient être examinées, y compris celle consistant à supprimer, dans la loi sur l'enseignement, la possibilité de placer les enfants souffrant d'un « handicap léger » dans des écoles spéciales.*
84. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de redoubler d'efforts pour former les enseignants des établissements scolaires ordinaires à gérer des classes diversifiées composées d'enfants issus de milieux socio-économiques, culturels ou ethniques différents.*
85. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de réviser les procédures suivies pour évaluer l'aptitude des enfants à intégrer ou à réintégrer un établissement scolaire ordinaire, afin d'éviter tous les conflits d'intérêts possibles entre les personnes participant au processus.*
- **Classes distinctes ou de rattrapage composées uniquement ou principalement d'enfants roms dans les établissements scolaires ordinaires**
86. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la ségrégation résultant de certains programmes de rattrapage qui orientent les enfants roms dans des classes spéciales distinctes dans les établissements scolaires ordinaires.
87. À cet égard, la cour d'appel de Budapest a rendu un jugement important en octobre 2004 contre les autorités locales et une école de Tiszatarjan. La cour a estimé que ces deux instances avaient injustement maintenu pendant plusieurs années certains enfants – en majorité roms – dans des classes distinctes de faible niveau, sans aucun fondement légal ou médical. Elle a également conclu que cette pratique a un effet à long terme sur les enfants et que l'école, par sa décision de les placer dans des classes de faible niveau, avait négligé de détecter convenablement leurs difficultés d'apprentissage ou d'y faire face. Au total, 650 000 forints environ (14 600 €) ont été versés aux familles des neuf enfants à titre de réparation⁴⁵.
88. Depuis 2003, les autorités ont pris de nouvelles mesures pour l'intégration des enfants défavorisés à plus d'un titre. Ce sont des enfants dont les parents présentent deux caractéristiques : premièrement, ils bénéficient d'allocations sociales ; deuxièmement, ils ne sont pas allés au-delà de l'école primaire.

⁴⁵ Décision de la cour d'appel de Budapest (Fovarosí Ítélőbíróság) du 7 octobre 2004.

Beaucoup de ces enfants - mais pas tous - sont des Roms⁴⁶. Les enfants entrent dans cette catégorie sur la foi d'une déclaration volontaire de leurs parents. Les écoles qui ont adopté des plans pour l'égalité des chances peuvent demander une aide (financière) à l'intégration si le pourcentage des enfants défavorisés à plus d'un titre répartis dans les différentes classes reste inférieur à 50 % (à l'exception d'une classe, pour laquelle le pourcentage des enfants défavorisés à plus d'un titre ne doit pas dépasser 70 %). La différence entre les ratios d'enfants défavorisés à plus d'un titre dans les classes parallèles ne doit en outre pas excéder 25 %. L'aide financière peut servir à créer un environnement davantage tourné vers les enfants et les élèves, à fournir des formations individuelles aux élèves, à acquérir un équipement nécessaire, à compenser les désavantages sociaux ou à créer et à faire fonctionner des groupes de développement pédagogique. Le Réseau d'intégration de l'éducation nationale (OOIH) – qui a pour tâches fondamentales de promouvoir l'éducation intégrée des élèves qui sont défavorisés à plus d'un titre, de fournir des services professionnels visant à assurer la réussite scolaire de tels élèves et leur poursuite d'études supplémentaires, ainsi que de mettre en place un réseau professionnel basé sur une coopération horizontale entre professeurs et institutions – conclut des accords de coopération avec les écoles qui ont rejoint le programme et leur fournit une assistance professionnelle. Les écoles qui ne peuvent pas demander une aide à l'intégration parce que plus de 50 % de leurs élèves sont défavorisés à plus d'un titre peuvent demander une aide au développement des compétences. Plus de 2 milliards de forints (8 millions d'euros) ont été alloués à ces programmes et au programme de développement des écoles maternelles en 2007. Le nombre d'établissements ayant participé au programme a d'ailleurs augmenté d'année en année, passant de 9 935 au cours de l'année scolaire 2003-2004 à plus de 25 000 en 2007-2008.

89. L'ECRI se félicite de ces mesures dont les enfants roms devraient bénéficier, bien qu'elles ne leur soient pas explicitement destinées. Cependant, elle note que la manière dont les ressources mises à disposition par les autorités centrales sont utilisées dans la pratique dépend des autorités locales responsables de l'administration des écoles et ne semble guère faire l'objet d'un suivi efficace. La surveillance n'est pas effectuée au niveau central mais au niveau local, par des experts nommés par les autorités locales elles-mêmes, de sorte que la société civile peut douter de l'impartialité ou de l'objectivité de l'exercice. L'ECRI a été informée que dans la pratique, les écoles qui ont reçu des aides dans le cadre de ce programme ne les ont pas toujours utilisées pour créer des classes intégrées, ce qui signifie que ces écoles n'ont pas mis un terme à la ségrégation.
90. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de poursuivre leurs efforts pour supprimer la ségrégation dans les classes des établissements scolaires ordinaires et surveiller l'efficacité concrète des mesures actuellement destinées aux enfants défavorisés à plus d'un titre en garantissant l'intégration des enfants roms dans les classes normales. Dans ce contexte, l'ECRI attire l'attention sur la recommandation qu'elle a formulée dans d'autres parties du présent rapport, pour que les autorités hongroises mettent en place un système de surveillance indépendant au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec les lois adoptées au niveau central ; ce système devrait contribuer à garantir le respect dans la pratique de l'interdiction de la ségrégation.*

- **Ecoles fréquentées uniquement ou principalement par des enfants roms**

91. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités hongroises d'examiner de près la situation des établissements scolaires ordinaires

⁴⁶ Voir également ci-dessous, Suivi de la situation en matière de racisme et de discrimination raciale

essentiellement fréquentés par des Roms afin d'élaborer des mesures propres à favoriser les établissements intégrés. La nécessité de mesures plus efficaces dans ce domaine a ultérieurement été mise en évidence dans un procès contre les autorités locales de Miskolc, qui avaient fusionné sept écoles pour en créer trois, mais sans fusionner leurs secteurs de recrutement scolaire ; des enfants de différents milieux ethniques continuaient donc d'être scolarisés dans des locaux physiquement séparés de l'école « intégrée » qui n'en avait que le nom. En 2006, dans un jugement historique basé sur la loi sur l'égalité de traitement, la cour d'appel de Debrecen a conclu que les autorités avaient enfreint l'interdiction de la ségrégation en raison de l'origine ethnique. Cependant, plusieurs sources ont rapporté qu'en 2007, les autorités ont de nouveau divisé les secteurs de recrutement scolaire des écoles fusionnées.

92. Deux raisons majeures sont souvent avancées pour expliquer le phénomène des classes distinctes dans les établissements scolaires ordinaires. Premièrement, comme la proportion de Roms dans les petits villages en perte de vitesse et les zones urbaines défavorisées augmente, les Roms sont de plus en plus isolés, ce qui signifie que les établissements de bon nombre de ces secteurs sont de plus en plus fréquentés uniquement par des élèves roms. Deuxièmement, le système du libre choix de l'établissement scolaire par les parents a permis à ceux-ci de demander que leurs enfants soient inscrits dans l'école de leur choix, et a également dans le passé permis aux écoles d'accepter ou de refuser les élèves de façon arbitraire. Dans la pratique, la ségrégation s'est effectivement aggravée ces dernières années⁴⁷. De graves disparités ont également été rapportées en relation avec la qualité de l'enseignement accessible aux enfants selon leur statut socio-économique. Les écoles où le pourcentage d'élèves roms est élevé auraient en particulier des infrastructures de qualité inférieure - certaines n'auraient ni eau courante, ni toilettes, ni chauffage - et dans d'autres, l'enseignement serait assuré par des enseignants non qualifiés, souvent moins bien formés que ceux des écoles qui comptent peu ou pas d'élèves roms.
93. Ces dernières années, le gouvernement est intervenu pour remédier à cette situation et veiller à ce que les enfants défavorisés à plus d'un titre soient répartis de manière plus équilibrée entre les écoles. Des amendements aux dispositions relatives aux secteurs de recrutement scolaire de l'article 66 de la loi sur l'enseignement public sont ainsi entrés en vigueur en 2007, et partent du principe que chaque enfant doit avoir une place dans le système public. Les gestionnaires (autorités responsables de la gestion des écoles) ont désormais l'obligation de faire en sorte que les disparités entre les pourcentages d'enfants défavorisés à plus d'un titre inscrits dans les écoles relevant de leur compétence ne soit pas supérieur à 25 % ; au-delà de ce pourcentage, les autorités doivent redessiner les limites des secteurs de recrutement scolaire pour être en conformité avec l'obligation susmentionnée.
94. Parallèlement, le droit des écoles de sélectionner les enfants ayant demandé une place en cours préparatoire a été réduit de manière drastique, sans toucher au principe de la liberté des parents de demander l'école de leur choix. Les écoles doivent désormais accepter les enfants par ordre de priorité : en premier, tous les élèves du secteur de recrutement scolaire ; en deuxième, s'il leur reste des places, les enfants défavorisés à plus d'un titre qui en font la demande ; en troisième, s'il leur reste des places, elles doivent examiner les cas particuliers (par exemple les enfants qui ont un frère ou une sœur déjà inscrit dans l'école) ; et enfin, s'il leur reste encore des places, les écoles doivent procéder par tirage

⁴⁷ Les chiffres officiels (scientifiquement fondés) indiquent que le nombre des classes homogènes non roms est passé de 5,6 % en 2000 à 10,1 % en 2004, et que celui des classes roms homogènes est passé de 10,6 à 13,6 %. Voir le National Institute for Public Education, Hungary, Education in Hungary 2006, <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=kiadvany&kod=eduhun2006>, tableau 9.5 (consulté le 28 mai 2008).

au sort. Il convient de noter toutefois que cette obligation s'applique uniquement aux écoles publiques (financées par l'État) et non aux écoles gérées par l'Eglise, bien qu'elles reçoivent elles aussi des subsides de l'État. Dans certains villages, presque tous les élèves non roms fréquenteraient une école confessionnelle, les élèves roms étant tous inscrits à l'école publique. La loi sur l'enseignement public, tout en imposant des conditions moins restrictives aux écoles confessionnelles, oblige désormais ces dernières à réserver au moins 25 % de leurs places aux enfants du voisinage ; elles n'ont pas non plus le droit de refuser un enfant défavorisé à plus d'un titre.

95. L'ECRI se félicite des mesures prises pour réduire les disparités entre les écoles en ce qui concerne le milieu socio-économique de leurs élèves, mesures qui devraient profiter aux élèves roms défavorisés à plus d'un titre. Toutefois, s'agissant spécifiquement du secteur de l'éducation, le niveau élevé d'autonomie accordée en Hongrie aux autorités locales pourrait malheureusement avoir pour effet de réduire sensiblement le sentiment de responsabilité collective pour une éducation de qualité pour tous les enfants. Ainsi, dans un cas bien connu en Hongrie, où une autorité locale a fermé l'unique école publique qu'elle gérait, fréquentée en majorité par des enfants roms, aucune des autorités voisines n'a voulu scolariser ces enfants ; le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques a dû intervenir pour résoudre le problème. En outre, pour les raisons données plus haut (paragraphe 89), l'application des lois adoptées au niveau central pour réduire la ségrégation ne semble pas faire l'objet d'un suivi effectif. L'ECRI souligne que l'autonomie des autorités locales ne les autorise pas à passer outre les normes applicables au niveau national et ne saurait justifier une atteinte à l'interdiction de la ségrégation.
96. *L'ECRI encourage vivement les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts pour mettre un terme à la ségrégation dans les écoles, et à surveiller l'efficacité dans la pratique des mesures actuelles destinées aux enfants défavorisés à plus d'un titre en faisant en sorte d'intégrer les élèves roms dans les écoles normales.*
97. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de mettre en place un système de surveillance indépendant au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec les lois adoptées au niveau central ; un tel système devrait en particulier viser à garantir dans la pratique le respect de l'interdiction de la ségrégation.*
- **Orientation des enfants roms vers l'enseignement « privé » (à la maison)**
98. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises de suivre de près la procédure d'inscription d'enfants en tant qu'élèves privés afin d'en évaluer les éventuels effets discriminatoires et de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que ce système ne serve pas à retirer les enfants roms de l'école.
99. Les autorités ont indiqué que les modifications apportées en 2003 à la loi sur l'enseignement public permettent de tenir compte, pendant la procédure d'inscription d'un enfant en tant qu'élève privé, de l'avis non seulement du directeur de l'établissement mais aussi des tuteurs de l'enfant et des autorités chargées de la prise en charge de celui-ci. Cet avis doit être sollicité dès lors que l'inscription d'un enfant défavorisé est en jeu. Les autorités ont déclaré que le nombre des élèves privés n'a pas augmenté, peut-être en raison de ces dispositions plus strictes.
100. *L'ECRI encourage les autorités à continuer de surveiller de près l'effet des nouvelles dispositions relatives à l'inscription des enfants comme élèves privés,*

afin de faire en sorte qu'elles soient efficaces pour éliminer les pratiques discriminatoires constatées par le passé dans ce secteur.

- **Accès à l'école maternelle**

101. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités hongroises de développer et de restructurer les écoles maternelles pour veiller à ce que tous les enfants roms puissent les fréquenter. Elle a aussi vivement recommandé aux autorités hongroises de prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que la pauvreté n'empêche pas les enfants d'aller à l'école maternelle.
102. Ayant reconnu l'importance d'un accès effectif à l'école maternelle pour garantir de meilleures perspectives aux enfants roms, le gouvernement a pris depuis 2003 des mesures de vaste portée. Tout d'abord, afin de promouvoir la fréquentation des écoles maternelles par les enfants défavorisés à plus d'un titre, les gestionnaires ont l'obligation d'accepter d'inscrire tous les enfants défavorisés à plus d'un titre de leur secteur. Une éducation préscolaire de trois ans doit par conséquent être proposée y compris dans les villages qui jusqu'à présent n'avaient pas d'école maternelle. Environ 120 milliards de forints (près de 500 millions d'euros) ont été attribués ces dernières années pour développer les infrastructures nécessaires. Pour que les enfants défavorisés à plus d'un titre aillent à l'école maternelle le plus tôt possible, les responsables de ces structures peuvent également demander l'aide de l'État, à la condition toutefois que 70 % au moins des enfants défavorisés à plus d'un titre de leur district soient inscrits dans leur établissement et que ces enfants représentent 15 % au moins des inscrits. Des repas gratuits ont également été servis, et il est prévu de mettre en place une aide à l'entrée à l'école maternelle qui sera versée aux parents d'enfants d'âge préscolaire défavorisés à plus d'un titre, afin de leur permettre d'acheter les vêtements et les fournitures nécessaires.
103. L'ECRI se félicite de ces mesures, et souligne l'importance de continuer à investir pour augmenter la fréquentation des écoles maternelles par les enfants roms afin de garantir à ceux-ci de meilleures perspectives scolaires à long terme. Améliorer l'accès des enfants roms à l'enseignement préscolaire complet sur trois ans peut notamment être un facteur important pour réduire le nombre d'enfants roms orientés injustement vers des écoles spéciales lorsqu'ils auront l'âge d'entrer à l'école primaire. L'ECRI note aussi, dans ce contexte, que tous les enfants ne sont pas évalués pour être orientés vers les écoles spéciales décrites au début de la présente partie : seuls les enfants sélectionnés par leurs enseignants de l'école maternelle sont obligés de passer des tests. L'ECRI observe que la base sur laquelle les enfants sont retenus pour être évalués manque de clarté. Un autre moyen de réduire le nombre des enfants roms orientés injustement vers des établissements scolaires spéciaux pourrait consister à mieux sensibiliser les enseignants au fait que ce qui est perçu comme un trouble de l'apprentissage, peut en fait être dû à l'impact que facteurs culturels et inégalité socio-économique peuvent avoir sur le développement éducatif des enfants.
104. *L'ECRI encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts pour améliorer l'accès des enfants défavorisés à plus d'un titre, y compris les enfants roms, au cycle complet d'enseignement de l'école maternelle, élément essentiel de toute mesure visant à éliminer durablement la discrimination contre les Roms dans le domaine de l'éducation. Ces mesures devraient couvrir l'ensemble des aspects pratiques, dont notamment les infrastructures, les compétences des enseignants et l'aide financière aux parents.*
105. *L'ECRI recommande aussi aux autorités de prendre des mesures en vue de réduire le nombre d'enfants obligés de passer des tests cognitifs, d'améliorer la sensibilisation de l'ensemble des enseignants des écoles maternelles à l'impact*

que les facteurs culturels et les désavantages socio-économiques peuvent avoir sur le développement éducatif des enfants, sans pour autant constituer un trouble de l'apprentissage en soi.

- **Accès à l'enseignement secondaire et supérieur**

106. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour encourager la participation des enfants roms à l'enseignement secondaire et supérieur. Elle a indiqué que ces mesures pourraient comprendre des subventions financières pour que les enfants de familles plus pauvres puissent poursuivre leurs études et une initiative de sensibilisation des communautés roms à l'importance de l'éducation de leurs enfants.
107. Plusieurs programmes sont actuellement en place pour promouvoir l'égalité des chances des enfants défavorisés à plus d'un titre et les encourager à poursuivre leur éducation au-delà de l'école primaire. 17 000 enfants en 2006-2007 et 11 000 en 2007-2008 ont bénéficié d'une bourse et d'un soutien pédagogique dans le cadre du programme de bourses baptisé « Une aide financière pour les élèves » qui vise à les aider à entrer dans le secondaire et à y rester jusqu'à la fin du cycle. 3 450 autres élèves particulièrement défavorisés ont participé à un programme Arany János de préparation à l'entrée au collège, et un autre aspect de ce programme a été mis en place en 2007-2008 à l'intention de l'enseignement professionnel. Enfin, dans le cadre d'un programme mis en place en 2005 pour aider les jeunes défavorisés à s'inscrire dans un établissement d'enseignement supérieur et à poursuivre leurs études, les frais de scolarité des étudiants sont pris en charge et les étudiants bénéficient d'un soutien pédagogique.
108. L'ECRI se félicite de ces mesures prises pour promouvoir l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur des étudiants défavorisés, en particulier des étudiants roms.
109. *L'ECRI encourage les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès à l'enseignement secondaire et supérieur, et leur recommande de surveiller de près les effets des mesures au niveau de l'amélioration des perspectives des étudiants roms en particulier, pour pouvoir, au besoin, les revoir et les adapter.*

- **Lutte contre les préjugés et les stéréotypes et autres problèmes transversaux**

110. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de prendre de nouvelles mesures pour lutter contre les préjugés et la discrimination dans les établissements scolaires, notamment en dispensant une formation spécifique aux chefs d'établissements et aux enseignants qui devraient être chargés de lutter contre toute hostilité ou tout préjugé des parents appartenant à la population majoritaire.
111. Les autorités ont déclaré que les modules de sensibilisation sociale et de promotion de l'intégration continuent de faire partie de la formation des enseignants dans le cadre de deux programmes globaux visant à garantir l'égalité des chances pour les enfants désavantagés dans le système éducatif et à assurer l'intégration. L'ECRI se félicite de ces initiatives mais souligne l'importance de veiller à ce qu'elles aient un effet dans la pratique, dans la mesure où il est très facile pour les enseignants d'oublier cette formation une fois qu'ils retrouvent un environnement scolaire. Dans un cas rapporté à la Commission, un chef d'établissement qui avait pourtant suivi une formation continuait d'appliquer la ségrégation dans son école.

112. *L'ECRI encourage les autorités hongroises à continuer d'intégrer la sensibilisation sociale et la promotion de l'intégration dans les programmes de formation destinés aux enseignants ; elle recommande en outre de procéder à des évaluations de suivi avec les enseignants qui ont bénéficié d'une formation en ce sens afin d'évaluer dans quelle mesure cette dernière a eu des répercussions concrètes sur leur travail et d'adapter, au besoin, les programmes de formation.*

Emploi

113. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a recommandé de redoubler d'efforts pour améliorer la situation de la communauté rom en matière d'emploi. Elle a estimé que compte tenu du caractère durable et endémique des handicaps auxquels les Roms sont confrontés sur le marché du travail, des mesures spéciales s'imposaient pour les placer dans une position qui leur permettrait d'être en concurrence, sur un pied d'égalité, avec les membres de la population majoritaire.
114. En Hongrie, le taux de chômage des Roms demeure extrêmement élevé⁴⁸. Face à une économie hongroise en constante évolution et de plus en plus compétitive, beaucoup de Roms peu ou pas qualifiés sont marginalisés, avec peu de perspectives de trouver un emploi. Qui plus est, les Roms sont aussi toujours confrontés à une discrimination, tant indirecte que directe, lorsqu'ils cherchent un emploi - beaucoup d'employeurs adoptent une attitude ouvertement discriminatoire, et disent clairement avoir refusé d'embaucher des Roms au seul motif de leur origine ethnique. La discrimination directe à laquelle se heurtent les Roms a été confirmée par des études empiriques mais a également été reconnue dans les décisions de l'Autorité pour l'égalité de traitement. Cette dernière rapporte que la majorité des plaintes qu'elle a traitées depuis sa création concernent le secteur de l'emploi et émanent très souvent de Roms⁴⁹.
115. Les dispositions contre la discrimination du code du travail et de la loi sur l'égalité de traitement – notamment le fait que l'Autorité pour l'égalité de traitement est autorisée à publier la liste des employeurs reconnus coupables d'avoir enfreint le principe de l'égalité de traitement, ce qui les prive de l'aide de l'État pendant deux ans – ont un effet dissuasif, du moins en théorie ; dans la pratique, elles constituent une base pour demander réparation dans des cas individuels. Cependant, comme plusieurs ONG l'ont fait observer, ces dispositions sont à elles seules insuffisantes pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en partie parce qu'elles ne peuvent pas agir sur les causes plus larges des inégalités auxquelles des groupes importants de personnes défavorisées sont confrontés.
116. Ces dernières années, le gouvernement a pris plusieurs initiatives pour réduire l'exclusion du marché du travail, y compris au moyen de programmes spécifiques destinés aux personnes défavorisées ou aux chômeurs de longue durée, dont beaucoup sont des Roms. Certains de ces programmes visent à former des ouvriers non qualifiés ; d'autres, comme certains programmes de travaux publics, combinent emploi à court terme et formation. D'autres encore consistent à inciter les employeurs, par des réductions de charges patronales, à embaucher des membres de groupes spécifiques ; le programme Start-Extra destiné aux chômeurs de longue durée qui ont plus de 50 ans ou qui ont été scolarisés huit

⁴⁸ *Alors qu'au début des années 90, le taux d'emploi des Roms de sexe masculin n'était que de 4 ou 5 % inférieur à celui des membres masculins de la population majoritaire, au milieu de ces mêmes années, l'écart s'est creusé pour passer à 45 %. Voir Gabor Kertesi, Budapest Working Papers on the Labour Market; The Employment of the Roma – Evidence from Hungary, Institute of Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest 2004, p. 19.*

⁴⁹ *Rapports annuels de 2005 et 2006 de l'Autorité pour l'égalité de traitement.*

ans au maximum en est un exemple. Un Réseau pour l'emploi des Roms a également été mis en place pour faire en sorte qu'il y ait un agent rom dans chaque agence pour l'emploi et dans chaque bureau de placement. En outre, les autorités ont souligné que l'emploi est un volet essentiel du plan stratégique relatif au programme de la Décennie pour l'inclusion des Roms, et il a été demandé au gouvernement de rendre compte au Parlement des progrès accomplis en relation avec les tâches fixées dans le plan stratégique.

117. L'ECRI note que les initiatives prises sont généralement bien accueillies, mais que les acteurs de la société civile soulignent leur effet limité et éphémère : les programmes dotent les participants concernés d'une expérience utile et gratifiante à court terme, mais les solutions ne sont que temporaires et ne concernent qu'un nombre limité de participants (un petit millier par programme). En résumé, ces programmes sont positifs mais ne peuvent pas venir à bout à eux seuls du chômage endémique de groupes défavorisés comme les Roms. De plus, leur effet global reste difficile à évaluer faute de données ventilées par facteur, comme l'appartenance ethnique ; pour se faire une idée du nombre de Roms susceptibles d'avoir bénéficié d'une mesure donnée, le gouvernement procède à des estimations qui reposent sur des données du recensement, dont la proportion de Roms dans la population des différents comtés hongrois.
118. *L'ECRI encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation de la communauté rom en matière d'emploi et réaffirme que, compte tenu du caractère durable et endémique des désavantages auxquels les Roms sont confrontés sur le marché du travail, des mesures spéciales s'imposent toujours pour les placer dans une position qui leur permettra d'être en concurrence, sur un pied d'égalité, avec les membres de la population majoritaire.*
119. *L'ECRI recommande aux autorités d'examiner périodiquement l'efficacité des mesures prises pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, de revoir au besoin leur système de suivi des effets des mesures prises et, si nécessaire, d'adapter ces dernières pour en améliorer l'efficacité.*

Logement

120. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de prendre, sans tarder, des mesures pour améliorer la situation des Roms en matière de logement et en particulier pour éviter toute expulsion forcée arbitraire de familles roms. Elle a encouragé fortement les autorités hongroises à élaborer une politique de logement social qui pourrait profiter aux membres de la communauté rom vivant dans la pauvreté. Elle a recommandé en particulier d'offrir des conditions de logement et une infrastructure décentes aux familles roms qui n'ont même pas accès actuellement aux équipements de base.
121. L'ECRI a aussi souligné la nécessité de faire face au problème de la ségrégation des communautés roms et aux attitudes de la communauté majoritaire qui ont contribué à cette ségrégation et estimé que la politique de logement devrait avoir pour principal objectif de permettre aux communautés roms de vivre en faisant partie intégrante des communautés majoritaires.
122. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, les familles roms continuent de faire l'objet d'un nombre disproportionné d'expulsions. D'après une étude, les victimes sont roms dans 55 % des cas d'expulsion ou de menace d'expulsion rapportés par les médias, alors que les Roms ne représentent que 6 % de la population de la Hongrie⁵⁰. Des cas d'expulsion forcée ne cessent d'être rapportés en Hongrie :

⁵⁰ Chiffres de la fiche pays sur la Hongrie du Parlement européen, disponible à l'adresse http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/applicants/pdf/hungary_profile_en.pdf.

depuis mai 2000, les notaires des administrations locales sont habilités à ordonner l'expulsion des occupants sans titre et les recours contre de telles décisions ne sont pas suspensifs. Alors que cette disposition s'applique à tous les occupants, la procédure a un effet particulièrement négatif sur les Roms qui sont souvent dans une situation sociale et économique difficile⁵¹.

123. En Hongrie, la majorité des Roms sont établis à la périphérie de la capitale et des principales villes et vivent souvent dans des conditions défavorables, voire dans des habitations de fortune. Ce phénomène s'est aggravé depuis dix ans⁵². Les autorités ont déclaré que dans le contexte actuel, leur objectif premier est de réduire la ségrégation en matière de logement en supprimant les ghettos roms. Elles ont ainsi mis en place un programme de réhabilitation des logements sociaux et encouragent les Roms qui habitent dans des zones à l'écart des villes et des villages à emménager dans les logements sociaux réhabilités à l'intérieur de la ville ou du village. En outre, afin d'assurer la prise en compte du principe de déségrégation lors de l'octroi de financements publics nationaux ou de l'Union européenne pour divers projets, les autorités sont en train d'introduire une politique d'égalité des chances dans le domaine des financements publics. Ainsi, une municipalité sera tenue de proposer un plan de déségrégation visant à éliminer cette forme d'habitat isolé dans sa ville si elle veut prétendre à un financement public pour d'autres projets de développement urbain – qu'ils soient ou non directement liés à des mesures de déségrégation. Cependant, dans certains cas, des autorités locales et des habitants auraient tenté de s'opposer à l'installation d'une famille rom dans un nouveau quartier ; des membres de la population locale auraient endommagé, voire même détruit des maisons achetées par des Roms ; des habitants du quartier auraient formé des chaînes humaines pour empêcher les familles roms de s'installer ; ou des autorités locales seraient intervenues pour empêcher les familles roms d'emménager, suite à une pétition des habitants locaux.
124. Les Roms ont difficilement accès au logement social, que ce soit en raison de la vente, ces dernières années, d'une part importante du parc immobilier public⁵³ (dont des logements sociaux) ou de l'adoption, par les autorités locales de certaines régions, de règles arbitraires concernant les critères d'attribution des logements publics (dont les logements sociaux), ce qui dans la pratique se traduit par une discrimination indirecte à l'encontre des Roms. Dans certains cas, les demandeurs qui souhaitent accéder à un logement social doivent prouver qu'ils possèdent d'importantes sommes d'argent, ce qui, quasi par définition, interdit aux personnes qui sont sans emploi, qui vivent de l'aide sociale ou qui se trouvent dans une situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté tout accès au logement social. Les Roms étant surreprésentés dans ces groupes de population, beaucoup sont concernés. Ailleurs, le loyer des logements sociaux est mis aux enchères et atteint des sommes supérieures aux ressources d'un grand nombre de familles roms qui ont un besoin cruel de logements sociaux ; ou bien quelques privilégiés seulement sont informés des enchères, ce qui est une autre manière d'exclure les Roms de l'habitat social.

⁵¹ Comité européen des Droits sociaux - Conclusions XVIII-1, Hongrie, article 16.

⁵² En 1993-94, « 13,9 % de la population rom (environ 70 000 personnes) étaient confinés dans des zones à l'écart ou regroupés dans des quartiers de type colonie, où l'offre de services essentiels et les infrastructures sont insuffisantes, ou vivaient en colonies urbaines dans la pauvreté. Une autre étude réalisée en 2000 a établi que 20 % environ de la population rom (100 000 personnes) vivaient dans des zones à l'écart. » Voir le *Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale de la Hongrie*, 18 décembre 2003, Bruxelles, p. 13. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/hu_jim_en.pdf (consulté le 28 mai 2008).

⁵³ *Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale de la Hongrie*, 18 décembre 2003, Bruxelles, p. 13.

125. De nombreuses administrations locales ont aussi pris des dispositions pour interdire à tout occupant sans titre de logement l'accès au logement social pendant plusieurs années, généralement pendant trois à cinq ans (dix ans, à Debrecen). Ces dispositions se traduisent par une discrimination indirecte à l'égard des Roms, qui sont proportionnellement beaucoup plus nombreux à ne pas pouvoir assumer le coût même modique des logements, et qui doivent se résoudre à occuper des habitations sans autorisation légale. Les répercussions peuvent être particulièrement négatives pour les familles les plus démunies, dans la mesure où une famille qui n'a pas obtenu de logement social peut se voir retirer ses enfants. Le 22 février 2005, la Cour constitutionnelle hongroise a jugé une disposition de ce type contraire à la Constitution, et depuis mars 2006, une modification apportée à la loi hongroise sur le logement prévoit expressément d'attribuer les logements sociaux en fonction de critères sociaux. L'ECRI note que l'effet pratique de cette modification reste à vérifier, et observe qu'en matière de logement, comme dans le secteur de l'éducation, la principale source de discrimination à laquelle les Roms sont confrontés au quotidien est moins le contenu de la législation adoptée au niveau central que la manière dont les autorités locales exercent leurs compétences.
126. *L'ECRI encourage vivement les autorités hongroises à continuer de faire face à la ségrégation en matière de logement par le biais de mesures visant à aider les Roms à s'installer dans des quartiers plus mixtes et, parallèlement, à redoubler d'efforts pour lutter contre les attitudes négatives de la communauté à l'égard de ses voisins roms.*
127. *L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour veiller à ce que les Roms ne soient pas arbitrairement exclus du logement social ; elle leur recommande en particulier de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les autorités locales appliquent la législation adoptée au niveau central conformément à la lettre et à l'esprit de la loi, et en pleine conformité avec l'interdiction de la discrimination.*
128. *L'ECRI recommande aux autorités d'examiner périodiquement l'effet, dans la pratique, des modifications apportées en 2006 à la loi sur le logement pour protéger les Roms en particulier des expulsions forcées et arbitraires, et le cas échéant de renforcer les mesures prises pour garantir leur efficacité.*

Santé

129. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises d'examiner de façon approfondie les cas allégués de discrimination et de ségrégation dans l'accès aux soins de santé et, au besoin, de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre ces pratiques. Elle a recommandé de prendre des mesures pour veiller à ce que les membres des communautés roms aient accès, comme le reste de la population, aux soins de santé. Elle a aussi recommandé des mesures pour améliorer la communication entre les patients roms et le personnel hospitalier, dont des initiatives de sensibilisation et de formation des personnels de santé pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés qui peuvent déboucher sur un traitement discriminatoire des patients roms, et a aussi considéré que la nomination d'assistants parlant le romani et pouvant servir de médiateurs entre les patients roms et le personnel de santé serait une mesure positive.
130. En 2006, les autorités ont entrepris une vaste réforme du système de santé hongrois. Dans le cadre de cette réforme, une nouvelle autorité de surveillance de l'assurance-maladie a été mise en place dans le but premier de réduire les inégalités territoriales en matière de soins de santé. Cette autorité est également habilitée à recevoir les plaintes relatives au système de santé et peut, comme

l'autorité pour l'égalité de traitement, infliger des amendes aux prestataires de services de santé qui portent atteinte aux droits des patients et publier la liste des prestataires sanctionnés. Elle a déclaré que, sur les 7 000 plaintes reçues depuis sa création, une sur six environ a donné lieu à des poursuites et à ce jour, une discrimination directe au motif de l'appartenance ethnique n'a été établie que dans un seul cas. Il y aurait eu discrimination indirecte dans quelques dizaines de cas.

131. Concernant les mesures de lutte contre les préjugés et les stéréotypes, les autorités ont indiqué que les soins transculturels sont au programme de la formation des étudiantes infirmières du supérieur, et que les infirmières visiteuses ont également des éléments transculturels dans leur curriculum. Aucun médiateur rom n'a été nommé ; les autorités ont indiqué que pour avancer sur ce point, une approche coordonnée entre tous les secteurs s'impose afin de susciter un intérêt suffisant parmi les futurs candidats éventuels à ce genre d'emploi. Un programme est aussi prévu en 2008-2009 pour améliorer la sensibilité du personnel médical en général aux différences culturelles ; le but est de faire passer la part des Roms dans les professions médicales à entre 3 et 5 %. Concernant l'amélioration de l'état de santé, le gouvernement veut également prendre des mesures incitatives pour encourager les petites communes à coopérer pour créer des unités hospitalières et psychiatriques, afin de réduire les inégalités entre les régions. Etant donné que les personnes en mauvaise santé ont généralement moins souvent recours au système de santé que les autres, et que la demande existante ne constitue pas toujours un bon indicateur des besoins réels, les autorités souhaitent également, dans le cadre des réformes globales, octroyer des ressources en fonction du nombre d'habitants et des caractéristiques sanitaires de la population dans chaque région, plutôt que sur la base de l'utilisation actuelle des infrastructures existantes. Le gouvernement accorde également une attention particulière aux mesures de prévention, comme le dépistage gratuit du cancer du sein ou du col de l'utérus.
132. L'ECRI se félicite des récentes mesures prises pour réduire les inégalités en matière de soins de santé qui comprennent un certain nombre de mesures élaborées dans le cadre du plan stratégique relatif au programme de la Décennie pour l'intégration des Roms. Elle observe qu'en Hongrie l'état de santé des Roms demeure globalement nettement moins bon que celui des non-Roms. Les Roms de Hongrie ont une espérance de vie moyenne de 10 ans inférieure à celle des non-Roms⁵⁴. Leur situation est toujours aggravée par les difficultés d'accès au système de soins de santé. Malgré l'absence de statistiques à l'échelon national, des études empiriques montrent que les Roms continuent à être confrontés à des difficultés pour se faire soigner à l'hôpital. L'aide d'urgence serait lente voire totalement inexistante et dans les zones rurales, l'isolement des communautés roms, en particulier, rend souvent l'accès au médecin généraliste encore plus difficile. Des patients rapportent que des médecins refusent de les toucher, ou procèdent uniquement à des examens superficiels, ce qui, dans certains cas, conduit à des erreurs de diagnostic ou à la prescription de médicaments inadaptés. Les patients sont également victimes d'attitudes discriminatoires ou d'extorsions de la part du personnel médical lorsqu'ils reçoivent un traitement. Dans les unités de maternité, des femmes roms auraient également été mises à l'écart dans une salle, et dans un cas, les patientes auraient été placées dans une chambre qu'elles devaient nettoyer elles-mêmes.
133. Le 29 août 2006, dans l'affaire A.S. c. Hongrie⁵⁵, dans laquelle la requérante dénonçait le fait d'avoir été stérilisée sans avoir donné au préalable son

⁵⁴ E/C.12/HUN/CO/3, 22 mai 2007, paragraphe 25.

⁵⁵ CEDAW/C/36/D/4/2004; CEDAW/C/HUN/CO6.

consentement, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (comité CEDAW) a conclu que la Hongrie avait enfreint la convention applicable. Il a recommandé, en plus d'accorder réparation à la victime, de réviser la législation autorisant dans certaines conditions la pratique d'une stérilisation sans suivre la procédure d'information type, d'informer pleinement l'ensemble du personnel de santé de ses normes, et de surveiller les pratiques en vigueur dans l'ensemble des centres de santé publics et privés. L'ECRI juge préoccupant qu'aucune de ces recommandations n'ait, à ce jour, été suivie d'effet dans la pratique. Elle souligne que le refus de supprimer la possibilité, prévue par la loi, de pratiquer des stérilisations « d'urgence » sur des femmes sans leur consentement informé est inacceptable et sape la confiance générale des femmes roms dans le système de santé.

134. *L'ECRI encourage vivement les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts pour réduire les inégalités concernant l'état des soins de santé et l'accès aux soins en Hongrie, et à surveiller l'effet de ces mesures sur les Roms du point de vue de leur état de santé et de leur accès aux soins, afin le cas échéant de pouvoir les adapter et améliorer leur efficacité.*
135. *L'ECRI encourage vivement les autorités à appliquer les mesures prévues pour augmenter le nombre de Roms travaillant dans le système de santé, élément essentiel des efforts nécessaires pour améliorer la confiance des Roms dans le système de santé dans son ensemble. Parallèlement, elle les encourage à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés qui peuvent conduire au traitement discriminatoire des patients roms, en maintenant la formation destinée à tous les niveaux du système de santé.*
136. *L'ECRI recommande vivement aux autorités d'appliquer les recommandations formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans l'affaire A.S. c. Hongrie, et d'abroger les dispositions autorisant les stérilisations « d'urgence » sans le consentement éclairé des femmes concernées ; elle souligne qu'une telle mesure ne peut avoir qu'un effet positif sur la confiance globale des femmes roms dans le système de santé et leur vécu de ce système.*

Accès aux lieux ouverts au public

137. Dans son troisième rapport, l'ECRI n'a pas examiné la discrimination en matière d'accès aux lieux ouverts au public. Elle note néanmoins que, dans ses rapports de 2005 et 2006, l'autorité pour l'égalité de traitement a souligné la discrimination à laquelle les Roms sont confrontés dans ce domaine, et que les ONG roms jugent elles aussi que ce problème est particulièrement préoccupant. L'autorité a en particulier souligné non seulement que le refus de servir les Roms dans les établissements du secteur du commerce et de la restauration (magasins, bars, restaurants) touche les membres de la minorité rom, mais aussi qu'ils sont quasiment les seuls à y être confrontés.⁵⁶
138. L'ECRI attire l'attention des autorités hongroises sur ce phénomène, et renvoie aux conclusions formulées dans d'autres parties du présent rapport sur les attitudes racistes et xénophobes latentes dans la société hongroise⁵⁷. Elle souligne que, si la loi sur l'égalité de traitement a permis aux victimes de discrimination dans ce secteur de demander plus facilement réparation, les procès ne constituent pas en soi un moyen adéquat de venir à bout de stéréotypes et attitudes négatifs bien enracinés.

⁵⁶ Autorité pour l'égalité de traitement, Rapport annuel 2005, p19, Rapport annuel 2006, p10, p55.

⁵⁷ Voir ci-dessus, Racisme dans le discours public

139. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de prendre toutes les mesures requises afin de mettre en œuvre les dispositions légales interdisant la discrimination dans l'accès aux biens et aux services, en particulier en ce qui concerne les Roms et les minorités visibles.*

VI. Groupes cibles/vulnérables

Communautés roms

140. Dans son troisième rapport, l'ECRI a souligné que les autorités locales ne devraient pas tolérer la discrimination et qu'il était essentiel de veiller à ce que les politiques et la législation nationales en faveur de la communauté rom soient comprises et appliquées au niveau local. Elle a aussi instamment demandé que les fonctionnaires des administrations locales reçoivent une formation sur la sensibilisation et la lutte contre les préjugés. Elle a également recommandé de veiller tout particulièrement à ce que la communauté rom participe à toutes les étapes de la planification et de la mise en œuvre des mesures qui la concernent, à un niveau aussi local que possible, et souligné l'importance de favoriser les projets et les initiatives émanant de la communauté rom elle-même.
141. L'ECRI observe qu'une grande partie de la discrimination à laquelle les Roms sont confrontés au quotidien est imputable aux actes ou aux omissions d'agir des autorités locales, en particulier en ce qu'elles omettent de respecter l'interdiction de la discrimination lorsqu'elles mettent en application la législation adoptée au niveau central, comme le montrent d'autres parties du présent rapport⁵⁸. Elle rappelle que l'autonomie accordée aux autorités locales ne peut jamais justifier les infractions à l'interdiction de la discrimination, et s'inquiète que ces infractions révèlent que de très nombreux préjugés et stéréotypes négatifs continuent de prévaloir contre les Roms parmi les fonctionnaires des administrations locales.
142. L'ECRI note également que plus généralement, les Roms (au même titre que les membres d'autres minorités) peuvent décider de s'identifier ou non en tant que Roms pour bénéficier des droits spécifiques accordés aux minorités, comme le droit à une éducation destinée aux minorités ou celui de s'inscrire pour élire les instances autonomes des minorités. L'extension récente aux langues Romani et Beás de l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires constitue un pas positif dans ce domaine.⁵⁹ Cependant, les Roms semblent avoir beaucoup plus de difficultés à exercer leur liberté de ne pas être identifiés comme appartenant à la minorité rom, car entre en jeu l'image – souvent des stéréotypes négatifs – que les autres se font d'eux⁶⁰. L'ECRI souligne qu'il est essentiel de lutter pour mettre un terme aux préjugés et aux stéréotypes négatifs dans toute stratégie visant à éliminer la discrimination contre les Roms et mettre les membres de cette minorité sur un pied d'égalité avec les autres membres de la société hongroise.
143. Enfin, l'ECRI prend note avec inquiétude des informations selon lesquelles les enfants roms sont considérablement surreprésentés dans le système de protection de l'enfance et de ce fait exposés au risque d'être rejetés par leur propre communauté, tout en faisant l'objet de discriminations de la part des membres de la société majoritaire sur la base de l'image que ceux-ci se font d'eux en tant que Roms. La notion de « mise en danger d'autrui » semble aussi être parfois interprétée à tort comme l'autorisation de retirer des enfants à leur famille pour des raisons purement matérielles, si bien que les enfants qui vivent

⁵⁸ Voir ci-dessus, Discrimination dans différents domaines

⁵⁹ Loi n° XVIII de 2008.

⁶⁰ Voir le rapport annuel sur les activités du Commissaire parlementaire aux droits des minorités nationales et ethniques 2004, chapitre VI.3.

dans des familles expulsées de force⁶¹ risquent également davantage d'être séparés, de manière injustifiée, de leur famille. En outre, il apparaît que les enfants roms pris en charge par le système de protection de l'enfance sont diagnostiqués en nombre disproportionné comme souffrant de troubles mentaux. Tous ces facteurs sont susceptibles d'avoir un impact extrêmement négatif sur les perspectives d'avenir des enfants concernés, qui seront particulièrement vulnérables à d'autres discriminations au cours de leur vie.

144. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de redoubler d'efforts pour faire en sorte que la discrimination exercée par les autorités locales ne soit pas tolérée. À cet égard, elle souligne qu'il est essentiel de veiller à ce que les politiques et la législation nationales en faveur de la communauté rom soient comprises et appliquées au niveau local.*
145. *L'ECRI demande de nouveau instamment que les fonctionnaires des administrations locales reçoivent une formation sur la sensibilisation et la lutte contre les préjugés, et recommande aux autorités hongroises d'organiser une vaste campagne nationale de sensibilisation pour lutter contre les stéréotypes négatifs en diffusant des images positives de la minorité rom.*
146. *L'ECRI recommande de veiller tout particulièrement à ce que la communauté rom participe à toutes les étapes de la planification et de la mise en œuvre des mesures qui la concernent, à un niveau aussi local que possible.*
147. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises d'analyser de façon approfondie la situation des enfants roms pris en charge par le système de protection de l'enfance, et de prendre toutes les mesures nécessaires tant pour éliminer les causes premières de la surreprésentation des enfants roms dans le système que pour rendre les enfants à leur famille s'il y a lieu.*

- ***Plan stratégique pour le programme de la Décennie pour l'intégration des Roms***

148. L'ECRI observe que, vu les handicaps particuliers auxquels les Roms sont confrontés dans nombre de domaines de la vie quotidienne⁶², un cadre global cohérent d'action à court, moyen et long terme s'impose pour donner aux membres de la minorité rom la possibilité de participer à la société hongroise sur un pied d'égalité.
149. L'ECRI note avec satisfaction que le 28 juin 2007, le Parlement hongrois a adopté une résolution sur le Plan stratégique pour le programme de la Décennie pour l'intégration des Roms pour 2007-2015. Cette résolution explique le fond du plan stratégique et fixe un ensemble de tâches à accomplir en matière d'éducation, d'emploi, de logement, de soins de santé et d'égalité de traitement (non discrimination), ainsi que dans les secteurs de la culture, des médias et du sport. Il est demandé au gouvernement d'élaborer des plans d'action sur deux ans, de surveiller leur mise en œuvre, d'informer le grand public et les acteurs civils et de rendre compte au Parlement à intervalles réguliers. Des mesures spécifiques de mise en œuvre du Plan en 2008 et 2009 ont ainsi été présentées par le gouvernement en décembre 2007, dans sa Résolution n° 1105/2007. Parallèlement, la résolution demande à d'autres parties concernées (ONG, autorités locales et instances autonomes de la minorité rom) de mettre tout en œuvre pour respecter le plan ; elle demande aux mass media de contribuer à sa diffusion et à la promotion de changements positifs dans l'attitude de la société envers les Roms ; et aux membres de la population rom de jouer un rôle actif en

⁶¹ Voir ci-dessus, Discrimination dans différents domaines, Logement

⁶² Voir ci-dessus, Discrimination dans différents domaines

mettant en place les mesures prises à tous les niveaux pour améliorer leur vie quotidienne et en y participant.

150. *L'ECRI encourage les autorités hongroises à mettre en œuvre le plan stratégique du programme pour la Décennie pour l'intégration des Roms en veillant tout particulièrement à associer les membres de la communauté rom afin de garantir l'adéquation entre les mesures prises et les buts recherchés, et à surveiller l'effet dans la pratique des mesures prises et à les adapter au besoin.*

Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile

- Demandeurs d'asile et réfugiés

151. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités d'examiner la possibilité de modifier la législation et la pratique relatives aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux «personnes autorisées à rester» afin d'améliorer leur situation générale. L'ECRI a également vivement recommandé aux autorités hongroises de prendre rapidement des mesures pour résoudre les problèmes que rencontrent les «personnes autorisées à rester», en raison de la précarité de leur statut, notamment en leur accordant des titres de séjour humanitaires.
152. En 2007, les autorités hongroises ont adopté une nouvelle législation afin d'harmoniser les réglementations sur les procédures d'asile en Hongrie, conformément à l'objectif d'harmonisation de l'Union européenne. D'après la nouvelle loi sur l'asile (Loi n° LXXX de 2007), la procédure d'asile se déroule en deux temps, dont d'abord la phase d'examen préliminaire destinée à identifier les demandes qui relèvent de la procédure de Dublin et – si les conditions d'application de cette procédure ne sont pas réunies – à éliminer les demandes irrecevables. Cette phase doit désormais être achevée en 15 jours (le délai a été raccourci). Elle est suivie, si la demande est recevable, de la phase d'examen au fond, qui ne doit pas excéder 60 jours. Un recours peut être introduit après chaque phase. Pendant toute la durée de la procédure, et à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une rétention administrative (voir ci-dessous), les demandeurs d'asile sont logés dans différents centres d'accueil, en fonction de l'état d'avancement de leur procédure. Ils sont ainsi hébergés au centre (fermé) de Békécsaba pendant la phase préliminaire, au centre d'accueil de Debrecen pendant l'examen au fond, y compris le cas échéant pendant toute la durée des procédures d'appel, puis, pendant une période d'intégration de 6 mois, au centre d'accueil de Bicske si leur demande est acceptée. La nouvelle loi, qui transpose la directive n° 2004/83/EC, a introduit dans le droit hongrois la catégorie de « protection subsidiaire » ainsi que celle de « protection temporaire » et accordé aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire presque les mêmes droits qu'aux réfugiés – en d'autres termes, ils jouissent pour l'essentiel des mêmes droits que les citoyens hongrois. En même temps, la loi sur l'accueil et le droit de séjour des ressortissants de pays tiers (Loi n° II de 2007) prévoit toujours l'existence d'une catégorie de « personnes autorisées à rester » (qui ne répondent pas aux critères pour être reconnues comme réfugiés au titre de la Convention ou comme bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire mais qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine en raison d'une autre protection prévue par le droit international (article 33 de la Convention sur les réfugiés, article 3 CEDH)). Suite à une modification, l'article 110 de la loi sur l'enseignement public prévoit également la date à partir de laquelle les mineurs non-ressortissants hongrois qui demandent l'asile, sont réfugiés ou bénéficient d'une protection temporaire, ont le droit d'être inscrits à l'école maternelle ou à l'école obligatoire, au même titre que les citoyens hongrois et sont tenus d'assister à l'école. Il s'agit de la date où ils demandent formellement de se voir reconnaître le statut de réfugié.

153. Il est généralement admis que la nouvelle loi sur l'asile a considérablement amélioré le régime de l'asile en Hongrie. L'ECRI partage ce point de vue. Elle note cependant que certains problèmes persistent, malgré les mesures positives qui ont été prises. Il semble que les conditions dans le centre dans lequel sont obligatoirement hébergés les demandeurs d'asile pendant la phase d'examen préliminaire, même lorsqu'ils n'ont pas commis de violation des frontières, sont très proches, dans la pratique, d'une détention ; l'ECRI a appris qu'un demandeur d'asile avait été confiné dans des conditions de cette nature pendant deux mois en attendant l'issue de la procédure d'examen. Pendant la phase d'examen au fond, plus de 400 demandeurs d'asile originaires de 41 pays cohabitent, pas toujours pacifiquement, au centre d'accueil de Debrecen⁶³. Neuf hommes ont dû être hospitalisés à la suite de deux incidents particulièrement violents qui se sont produits les 7 et 8 mars 2008 et ont nécessité l'intervention de la police⁶⁴. Bien que les femmes célibataires et les mères isolées ne soient pas hébergées avec les familles et les hommes célibataires, un tel climat n'est pas des plus favorables pour aider ces réfugiées particulièrement vulnérables à trouver leurs repères dans leur nouveau pays.
154. Concernant l'éducation, les enfants demandeurs d'asile et réfugiés ont accès à l'éducation obligatoire prévue par la loi hongroise à partir de la date d'introduction de leur demande de se voir reconnaître le statut de réfugié, comme exposé ci-dessus. L'ECRI note avec satisfaction que tous les enfants d'âge scolaire du centre d'accueil de Debrecen étaient scolarisés en avril 2008 ; cependant, elle ne peut pas en dire autant des enfants du centre qui auraient l'âge d'aller à l'école maternelle. Sur les neuf enfants qui, conformément à la loi sur l'enseignement public, auraient dû aller à l'école maternelle quatre heures par jour, et en dépit des efforts du Commissaire parlementaire pour les droits civils, un seul enfant, qui parlait déjà le hongrois, a pu trouver une place dans une école maternelle⁶⁵. L'ECRI est préoccupée par les informations selon lesquelles les institutions éducatives refusent d'inscrire les enfants demandeurs d'asile et réfugiés (et aussi les enfants du centre d'accueil de Bicske), soit qu'elles n'ont pas le budget nécessaire pour organiser des cours de langue hongroise et une orientation culturelle, soit qu'elles redoutent que les parents hongrois retirent leurs enfants de l'établissement si les réfugiés sont autorisés à s'y inscrire⁶⁶. De plus, même quand les enfants peuvent s'inscrire, l'obstacle de la langue en particulier les empêche de suivre les cours ; les écoles, les enseignants et les municipalités sont rarement équipés pour s'occuper des enfants qu'ils reçoivent, et les parents sont incapables d'aider leurs enfants, là encore à cause de l'obstacle de la langue. Les élèves se plaignent en outre de discriminations quotidiennes, résultant de comportements racistes d'autres enfants et d'enseignants, sans même parler des cars scolaires qui ne s'arrêtent pas à l'arrêt de bus près du centre d'accueil des réfugiés⁶⁷.
155. *L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises d'agir pour que les écoles se conforment à leur obligation de scolariser les enfants demandeurs d'asile et réfugiés dans leur secteur de recrutement scolaire. Elle leur recommande de mettre des moyens supplémentaires à la disposition de ces établissements pour s'assurer que ces derniers sont bien équipés pour dispenser un enseignement adéquat à ces enfants. À cet égard, elle souligne également la*

⁶³ Rapport du Commissaire parlementaire pour les droits civils sur l'OBH 2004/2008, Centre d'accueil de réfugiés de Debrecen, 2008, p1.

⁶⁴ *Ibid*, p5.

⁶⁵ *Ibid*, p6.

⁶⁶ *A propos des attitudes xénophobes en Hongrie, voir ci-dessus, Racisme dans le discours public, et ci-dessous, Préjugés et stéréotypes négatifs vis-à-vis des non-ressortissants.*

⁶⁷ *Voir ci-dessous, Préjugés et stéréotypes négatifs vis-à-vis des non-ressortissants.*

nécessité de veiller à ce que les enseignants soient formés à s'occuper de classes multiculturelles et à montrer l'exemple à leurs élèves dans ce domaine.

156. *L'ECRI recommande aux autorités d'examiner périodiquement la nouvelle structure d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, et au besoin de l'adapter pour garantir que tous les demandeurs d'asile et réfugiés vivent dans un environnement sûr et sécurisant.*

157. *L'ECRI encourage de nouveau les autorités hongroises à prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre les préjugés ou les stéréotypes négatifs vis-à-vis des non-ressortissants en renforçant la sensibilisation et la formation aux droits de l'homme pour tous les fonctionnaires en contact avec les réfugiés et les demandeurs d'asile.*

- ***Rétention administrative des non-ressortissants en application des lois sur l'immigration***

158. La Hongrie applique une politique de rétention aux étrangers, dont les demandeurs d'asile, arrêtés pour entrée illégale ou séjour illégal sur le territoire. Dans son troisième rapport, l'ECRI s'est déclarée préoccupée par la manière dont cette politique de rétention était appliquée et a recommandé aux autorités hongroises de suivre de près l'usage qui est fait de la rétention vis-à-vis des non-ressortissants et de prendre des mesures pour veiller à l'utiliser en dernier recours et à n'opérer, à cet égard, aucune discrimination liée à la nationalité.

159. Depuis, l'adoption de la loi sur l'accueil et le droit de séjour des ressortissants de pays tiers (Loi n°II de 2007) a apporté quelques changements importants qui devraient contribuer à limiter tout risque de rétention arbitraire ou excessivement longue. En particulier, selon les lois hongroises sur l'immigration, la période totale de rétention maximale a été ramenée d'un an à six mois. Une décision formelle est nécessaire pour ordonner une rétention, et la période maximale pendant laquelle une personne peut être retenue avant d'être présentée au juge a été réduite de cinq jours à 72 heures. Le tribunal compétent peut prolonger la rétention pour une durée maximale de 30 jours renouvelables ou jusqu'au départ de la personne et jusqu'au maximum de six mois. Les procédures de contestation ont également été simplifiées. En outre, selon la nouvelle législation, les autorités en charge de l'immigration n'ont plus le droit de retenir un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une décision d'expulsion au motif qu'il est suspecté d'avoir commis un délit mineur ou une infraction : dans ce cas, seules les instances pénales peuvent maintenir des individus en rétention.

160. Ces amendements constituent un progrès opportun ; cependant, certains acteurs soulignent qu'un certain nombre de problèmes doivent encore être résolus. Il a été précisé que les personnes qui n'ont commis qu'un délit mineur en franchissant la frontière sont souvent soumises à un régime plus strict dans les centres de rétention que les criminels dans les établissements pénitentiaires et que les femmes sont parfois soumises à des conditions plus sévères que les hommes, en particulier parce que, dans certains centres de détention, presque tous les gardes sont des hommes. Des familles seraient également souvent séparées pendant la période de rétention, en raison du principe de séparation des femmes et des hommes, d'autres solutions que la rétention étant proposées uniquement aux enfants isolés. Pour certains groupes, le régime alimentaire serait également inadapté. Tous ces problèmes sont rendus plus complexes par des difficultés linguistiques qui compliquent sérieusement la communication.

161. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités hongroises de surveiller de près l'usage qui est fait de la rétention vis-à-vis des non-ressortissants et de prendre des mesures pour veiller à ce qu'elle ne soit utilisée qu'en dernier recours.*

162. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de surveiller de près les conditions de rétention des non-ressortissants retenus en application des lois sur l'immigration, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces conditions ne soient pas exagérément dures.*

- ***Préjugés et stéréotypes négatifs vis-à-vis des non-ressortissants***

163. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités hongroises à prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre tout préjugé ou stéréotype négatif concernant les non-ressortissants en renforçant la sensibilisation et la formation aux droits de l'homme des fonctionnaires en relation avec des réfugiés et des demandeurs d'asile. L'ECRI a aussi considéré que les autorités hongroises devraient renforcer leurs efforts pour adopter une politique d'intégration générale applicable sur l'ensemble du territoire et concernant non seulement les réfugiés reconnus mais aussi les non-ressortissants comme les immigrés économiques ou les «personnes autorisées à rester». Elle a indiqué que la politique d'intégration devrait comprendre des mesures destinées à améliorer la connaissance de la langue et de la culture hongroises des adultes et des enfants d'âge scolaire non-ressortissants.

164. Les autorités ont indiqué que leur participation directe au programme AGDM (intégration des critères d'âge, de genre et de diversité) du HCR les a aidées à identifier et réaliser des changements concrets pour améliorer la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile dans ce domaine, par exemple en proposant une aide pour améliorer la scolarisation des enfants, en rénovant les locaux, en proposant des repas mieux adaptés et en élaborant une brochure d'information qui sera publiée en 2008. Cependant, une politique d'intégration durable pour les réfugiés, indépendamment de la proposition de cours de langue hongroise, fait toujours défaut et reste urgente et nécessaire. Le fait que les réfugiés statutaires soient regroupés dans un centre d'accueil unique, à l'écart de la communauté de la ville de Bicske où il est établi, pendant au moins les six premiers mois après qu'ils ont été reconnus comme réfugiés semblerait en outre aller directement à l'encontre des buts express du centre, à savoir aider les réfugiés statutaires à intégrer la société hongroise.

165. L'ECRI observe à cet égard que les problèmes majeurs rencontrés par les réfugiés et d'autres migrants pour s'intégrer dans la société hongroise semblent découler directement des stéréotypes négatifs et comportements solidement établis du grand public. En plus des problèmes relatifs à l'accès des enfants à l'éducation décrits plus haut, les réfugiés auraient du mal à trouver un emploi et un logement, les propriétaires refusant de louer leurs biens à des étrangers et à des minorités visibles, et les banques refusant de leur accorder des prêts. Alors qu'il n'existe aucun chiffre officiel sur les départs de réfugiés statutaires de Hongrie, l'ECRI a été informée de cas isolés qui semblent témoigner que le pourcentage des départs est élevé et que les obstacles rencontrés par les réfugiés pour s'intégrer dans la société hongroise, due en grande partie aux préjugés à leur encontre, constituent des facteurs majeurs qui expliquent ce phénomène. Des campagnes et des activités de sensibilisation sont menées, mais elles sont généralement mises en œuvre par la société civile avec l'aide d'organisations internationales ou de l'Union européenne. L'ECRI souligne que dans un contexte général où la xénophobie et le racisme semblent progresser, il est capital que les autorités elles-mêmes condamnent clairement ces attitudes et qu'elles les combattent ouvertement et activement.

166. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises de revoir la politique d'hébergement, dans un centre d'accueil unique situé à l'écart du reste de la communauté, de tous les nouveaux réfugiés statutaires et des autres personnes bénéficiant d'une protection et de prévoir des formes d'hébergement et d'aide*

mieux adaptées pour favoriser l'intégration rapide de ces personnes dans la société hongroise.

167. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises d'organiser des campagnes de sensibilisation pour promouvoir une image positive des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres immigrants. Elle souligne dans ce contexte que les responsables politiques de tous bords devraient condamner publiquement et fermement l'expression, en paroles et en actes, de sentiments racistes et xénophobes.*

Minorités nationales et ethniques

168. Dans son troisième rapport sur la Hongrie, l'ECRI a encouragé les autorités hongroises à surveiller la mise en œuvre de la législation de 1993, afin de garantir à toutes les minorités nationales et ethniques les droits à l'autonomie culturelle et à l'enseignement dans leur langue. Elle a également recommandé de considérer la nécessité de prendre d'autres mesures pour sensibiliser le grand public et les professionnels des médias à la culture des minorités nationales et ethniques.
169. L'ECRI note avec satisfaction qu'à de rares exceptions près, les membres des douze minorités nationales et ethniques reconnues, autres que la communauté rom, ne font pas état de discrimination dans leur vie quotidienne. Le principal défi auquel les membres de ces minorités demeurent confrontés reste l'exercice de leur droit à l'autonomie culturelle et à l'enseignement dans la langue minoritaire. Le système hongrois prévoit toute une série de variantes, à divers niveaux du système scolaire, lorsqu'un tel enseignement est demandé – écoles en langues minoritaires, écoles bilingues et enseignement des langues minoritaires comme deuxième langue ou langue étrangère ; il semble toutefois que la variante la plus souvent retenue dans la pratique soit la dernière, qui est aussi la moins intensive. La majorité des écoles qui proposent un enseignement dans la langue minoritaire étant gérées par les autorités locales, et non par les instances autonomes des minorités au niveau national, des procédures communes de prise de décision sont nécessaires. Dans le domaine de l'éducation des minorités, de nombreuses plaintes portent par conséquent sur les droits de consentement et d'opinion. En outre, certaines minorités n'ont pas accès en Hongrie à une formation complète des professeurs de langue permettant à ceux-ci d'enseigner les langues à tous les niveaux. Les autorités ont indiqué que des consultations étaient en cours sur les dispositions régissant l'enseignement pour les minorités nationales et ethniques.
170. Concernant la sensibilisation du grand public et des professionnels des médias à la culture des minorités nationales et ethniques, l'ECRI n'a été informée d'aucun nouveau problème spécifique dans ce domaine. Cependant, elle attire l'attention sur le climat d'intolérance qui règne actuellement et qui s'amplifie dans la société hongroise, et souligne le rôle des autorités pour garantir la promotion d'une image positive des différents groupes qui constituent la société hongroise.
171. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises d'examiner périodiquement les conditions juridiques dans lesquelles le droit de gérer des écoles est transféré aux instances autonomes des minorités nationales ou ethniques afin de garantir que le droit à l'enseignement dans la langue minoritaire, avec toutes ses variantes, puisse être effectivement exercé.*
172. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises d'examiner périodiquement l'état de l'offre d'un enseignement dans les langues minoritaires et, lorsque cela se révèle nécessaire, de prendre des mesures pour garantir que les élèves des écoles en langues minoritaires, ou les élèves qui apprennent des langues minoritaires dans les écoles bilingues ou qui les étudient en seconde langue ou*

comme langue étrangère, aient un accès suffisant à des enseignants pleinement qualifiés, en adéquation avec les besoins de la minorité à laquelle ils appartiennent.

VII. Conduite des représentants de la loi

173. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour mettre fin aux cas de comportement répréhensible et de mauvais traitements de la part de la police à l'égard de membres de groupes minoritaires, notamment de Roms et de non-ressortissants. De plus, l'ECRI a recommandé de prendre toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser davantage le grand public à l'interdiction des actes racistes et pour lutter contre tout obstacle qui pourrait empêcher les victimes de se présenter à la police et porter plainte, comme le manque de confiance dans l'institution.
174. A propos de la formation des acteurs institutionnels concernés, les programmes de l'école de police et des stages de formation continue des agents de police (niveau intermédiaire) incluent désormais des matières sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la tolérance et la manière de gérer sur le terrain les conflits impliquant des membres de groupes minoritaires. Dans le comté de Somogy, un programme réciproque a également été mis en place, dans le cadre duquel les agents de police et les représentants des instances autonomes des minorités apprennent à mieux s'accepter. D'autres projets à court terme ont été mis en place, dont l'un a débouché sur la nomination d'agents issus des minorités dans chaque commissariat du comté.
175. L'ECRI se félicite de ces mesures mais note que des actes de brutalité policière à l'encontre des Roms sont toujours signalés⁶⁸. Des éléments empiriques tendent également à indiquer que les Roms sont arrêtés et fouillés par la police en nombre disproportionné⁶⁹, ce qui contribue à une représentation excessive des Roms dans le système de justice pénale⁷⁰. Les préjugés vis-à-vis des Roms continuent de prévaloir dans la police, comme dans d'autres secteurs de la société. Deux policiers ont rapporté que, fin 2006, plusieurs messages anti-Roms ont été mis en ligne sur un site web interne de la police nationale. Le site web a immédiatement été fermé et une enquête a été ouverte. Plusieurs agents de police reconnus comme étant les auteurs de ces messages ont par la suite suivi un stage sur la tolérance. Parallèlement à ces problèmes, la police continue d'afficher un faible niveau de confiance envers les membres de la minorité rom, comme en témoignent les nombreuses plaintes reçues par le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques.
176. *L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre des mesures supplémentaires pour mettre fin aux cas de comportement répréhensible et de mauvais traitements de la police à l'égard de membres de groupes minoritaires, notamment de Roms. Elle souligne la nécessité de poursuivre les formations destinées à lutter contre les préjugés et les stéréotypes négatifs, et l'effet positif que peuvent avoir des programmes conçus pour instaurer une confiance mutuelle.*
177. Dans son troisième rapport, l'ECRI a considéré qu'il faudrait relancer les initiatives visant à recruter des membres de groupes minoritaires, en particulier

⁶⁸ Contribution du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques au 5^e rapport ordinaire de la Hongrie au CCPR, article 7, p19.

⁶⁹ Dans le cadre d'une étude, des policiers ont été invités à indiquer l'appartenance ethnique des personnes qu'ils avaient arrêtées et fouillées. Dans près de 25 % des cas, ils ont pensé avoir eu affaire à une personne d'origine rom – alors que les Roms représentent 6 à 8 % de la population dans la société hongroise.

⁷⁰ Voir Administration de la justice.

des Roms, comme représentants des forces de l'ordre et notamment policiers. A cette fin, elle a recommandé d'identifier, et si possible de supprimer, les obstacles au recrutement de Roms dans la police. Elle a encouragé les autorités à informer les membres des communautés roms des possibilités d'intégrer la police.

178. Des mesures sont mises en œuvre depuis plusieurs années pour favoriser le recrutement de policiers roms, notamment des mesures visant à garantir que les difficultés financières n'empêchent pas les étudiants roms de s'engager dans la police – depuis 2004, des bourses couvrent les frais de pension des étudiants roms qui répondent aux principaux critères de la fonction. Le programme « 107 opportunités sportives » a vu le jour au printemps 2008 pour aider les jeunes défavorisés âgés de 10 à 12 ans à acquérir de nouvelles compétences et à s'orienter vers des carrières dans la police, après qu'il s'est avéré qu'un nombre disproportionné de candidats roms échouaient à l'un ou l'autre tests d'aptitude pour entrer dans la police. Au moment de la rédaction de ce rapport, c'est le ministère de la Justice et de l'application de la loi qui finançait le programme. A la fin de l'année scolaire, 200 élèves de 8 écoles y avaient participé.
179. A la suite du regroupement des agents de police et des gardes-frontières en 2007, les effectifs de la nouvelle police sont de 45 000 environ. Les représentants roms estiment que pas plus de 800 d'entre eux (environ 1 à 2 %) sont des Roms, alors qu'ils représentent 6 à 10 % de la population totale. Les mesures positives mises en place à ce jour ne seront peut-être pas suffisantes pour y remédier, les concours n'étant pas favorables aux enfants qui vivent dans un grand dénuement et les bourses destinées aux adultes inscrits à l'école de police n'incluant pas un salaire ; dans la pratique, les jeunes adultes roms qui ne peuvent pas compter sur le soutien financier de leurs parents sont donc exclus de ce programme. L'organisation nationale des policiers roms a proposé de créer une école technique de police qui accueillerait les enfants à partir de 14-15 ans ; ceux-ci pourraient obtenir leur diplôme du secondaire tout en préparant le concours d'entrée à l'école de police. Les autorités ne semblent pas à ce stade avoir donné de suite concrète à cette proposition.
180. L'ECRI observe que les autorités ont fait des efforts considérables pour accroître la diversité au sein des forces de police hongroises. Dans le même temps, elle note que si les autorités sont parfaitement capables d'identifier les groupes minoritaires auxquels appartiennent les candidats qui souhaitent s'engager dans la police, puisque ceux-ci déclarent leur appartenance à un groupe minoritaire lorsqu'ils s'inscrivent au concours d'entrée, à l'opposé, il n'existe aucun chiffre officiel sur la composition de la police ni, par exemple, sur l'évolution ou la durée moyenne de la carrière des policiers roms. Vu la manière dont sont actuellement interprétées et mises en œuvre les dispositions régissant la protection des données, il semblerait qu'il n'y ait aucune intention de collecter de telles données dans un avenir immédiat⁷¹. Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces programmes portent leurs fruits.
181. *L'ECRI encourage vivement les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts pour recruter des membres de groupes minoritaires, notamment des Roms, comme représentants des forces de l'ordre, et en particulier comme policiers. Elle leur recommande de trouver des moyens efficaces de surveiller l'effet des programmes mis en place pour pouvoir, au besoin, les réviser et les adapter.*
182. Dans son troisième rapport, l'ECRI a aussi souligné l'importance de mettre en place un mécanisme d'enquête indépendant distinct des services du procureur général pour examiner les plaintes faisant état de comportements répréhensibles

⁷¹ Voir ci-dessous, Suivi de la situation.

de la police et, si nécessaire, veiller à ce que les auteurs présumés soient traduits en justice.

183. L'ECRI note avec satisfaction qu'en 2007 les autorités hongroises ont adopté une législation créant une commission indépendante chargée de traiter les plaintes contre la police, qui a commencé son activité au printemps 2008. La commission est composée de cinq membres élus par le Parlement pour un mandat de six ans non renouvelable, et de huit personnes employées pour l'assister dans sa tâche. Toute personne qui considère que ses droits ont été bafoués par un ou plusieurs policiers peut déposer plainte devant la commission. La commission a ensuite pour tâche de déterminer si les droits du plaignant ont été bafoués plutôt que d'établir des responsabilités individuelles. Environ quarante plaintes avaient déjà été déposées au moment où le présent rapport a été rédigé, c'est-à-dire dans les deux premiers mois de fonctionnement de la commission.
184. *L'ECRI recommande aux autorités hongroises d'assurer que la nouvelle commission indépendante dispose de toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour lui permettre en permanence de s'acquitter de sa fonction avec efficacité.*

VIII. Administration de la justice

185. Il n'existe pas de données officielles ventilées par origine ethnique concernant la représentation des différents groupes dans le système de justice pénale, et les autorités ont souligné que les personnes relevant de ce système n'ont aucune obligation, à quelque stade que ce soit, de s'identifier comme membre d'un groupe ethnique particulier. Il ressort cependant d'études empiriques que les Roms sont surreprésentés dans le système de justice pénale en Hongrie. Selon une enquête, 45 % environ des membres de la population carcérale ont indiqué appartenir à la minorité rom. Les ONG soulignent que le fait que les Roms soient plus souvent l'objet d'arrestations et de fouilles⁷² par la police augmente la probabilité qu'ils se retrouvent devant la justice pénale. Il a également été souligné que, les Roms faisant souvent partie des membres les plus pauvres de la société, ils sont davantage susceptibles d'avoir recours à un avocat commis d'office, qui est mal payé et a tendance à défendre moins activement ses clients. En outre, dans le système hongrois, c'est l'autorité chargée de l'enquête – dont les intérêts sont directement en conflit avec ceux du suspect – qui désigne les avocats commis d'office⁷³, d'où un risque accru pour les Roms traduits en justice de se retrouver dans le système carcéral. Faute de données disponibles ventilées par appartenance ethnique, aucune information n'est disponible sur les condamnations et les types de sanctions infligées aux Roms.
186. L'ECRI observe que les informations ci-dessus indiquent pour le moins qu'il est légitime de se demander si le système de justice pénale dans son ensemble n'est pas discriminatoire à l'égard des Roms. Elle souligne qu'une telle discrimination peut à son tour renforcer le cycle de la pauvreté dans lequel beaucoup de Roms sont enfermés, et considère que ces questions doivent être examinées et réglées par les autorités.
187. *L'ECRI exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures pour surveiller plus précisément les effets sur la minorité rom et d'autres couches défavorisées de la société du fonctionnement du système de justice pénale à tous les niveaux, des activités policières aux poursuites judiciaires, condamnations et peines*

⁷² Voir ci-dessus, Conduite des représentants de la loi.

⁷³ Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, Rapport annuel 2005, chapitre III.3.

prononcées. Dans ce contexte, elle renvoie aussi à la recommandation qu'elle a faite dans d'autres parties du présent rapport pour que des mesures de sensibilisation soient prises pour vaincre les préjugés et les stéréotypes négatifs dans tous les secteurs de la société hongroise, et souligne l'importance particulière de venir à bout de tels comportements dans le système de justice pénale, partout où ils existent.

IX. Suivi de la situation en matière de racisme et de discrimination raciale

188. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie, soulignant qu'un tel suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Elle a indiqué que ce suivi devrait tenir compte de la place respective des hommes et des femmes, en particulier du point de vue d'une éventuelle discrimination double ou multiple, et qu'il devrait être assuré dans le plein respect des principes relatifs à la protection des données et de la vie privée et reposer sur un système d'auto-identification volontaire, les raisons pour lesquelles les informations sont réunies devant alors être clairement expliquées.
189. La raison principale avancée par les autorités pour justifier l'absence de données ventilées par origine ethnique est le niveau élevé de protection des données à caractère personnel prévu par la législation hongroise ; l'expérience de la Deuxième Guerre mondiale en particulier expliquerait la volonté de garantir que les personnes ne sont pas identifiables à partir de leur origine ethnique. Cependant, comme cela a été décrit à plusieurs reprises dans le présent rapport – dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la violence raciste, de l'administration de la justice, pour n'en citer que quelques-uns – faute de données de ce type, il est très difficile pour les autorités de surveiller l'efficacité des nombreuses mesures qu'elles ont prises pour améliorer la situation de certains groupes et, au besoin, les adapter. Les mesures sont souvent indirectes, ciblant notamment les enfants désavantagés à plus d'un titre dans le secteur de l'éducation. Ce type de mesures constitue une base parfaitement valable pour améliorer la situation d'un groupe clairement désavantagé et ne représente en aucun cas un problème en soi. Elles ne permettent cependant pas de savoir si la situation spécifique des enfants appartenant à la minorité rom s'en trouve améliorée.
190. L'ECRI reconnaît que la collecte de données à caractère ethnique est une question sensible, mais souligne qu'elle peut aussi jouer un rôle important pour évaluer si certains groupes sont affectés de façon disproportionnée par un phénomène donné, si les programmes conçus pour aider certains groupes permettent effectivement d'atteindre les objectifs, et si d'autres mesures ou des mesures différentes doivent être prises pour remédier à une situation donnée. À la condition de respecter certaines règles essentielles – les données collectées doivent être anonymes, confidentielles, utilisées uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été collectées, et être collectées sur une base volontaire – la collecte et la publication de données ventilées en fonction de l'appartenance ethnique peut être un outil essentiel pour lutter efficacement contre la discrimination.
191. *L'ECRI réitère sa recommandation de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie et souligne que le suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Ce suivi devrait tenir compte de la place respective des hommes et des femmes, en particulier du point de vue d'une éventuelle discrimination double ou multiple. Il devrait être assuré dans le plein*

respect des principes relatifs à la protection des données et de la vie privée et reposer sur un système d'auto-identification volontaire, les raisons pour lesquelles les informations sont réunies devant alors être clairement expliquées.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités hongroises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de suivre de près la question de l'adéquation des dispositions de droit pénal contre les expressions racistes. Elle leur recommande vivement de tenir compte des standards internationaux pertinents, dont les recommandations sur les dispositions de droit pénal qui figurent dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. D'après cette recommandation, la loi devrait ériger en infractions pénales les actes racistes, dont l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ainsi que les injures ou la diffamation publiques ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique. L'ECRI recommande aux autorités d'être particulièrement attentives à cet égard : étant donné que ces critères peuvent exiger d'imposer certaines restrictions à la liberté d'expression, les autorités doivent veiller à ce que ces restrictions soient interprétées conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI recommande en outre aux autorités hongroises de prendre des mesures pour sensibiliser les juges aux normes internationales contre l'expression de sentiments racistes.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités hongroises de mettre en place un système de surveillance indépendant au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec les lois adoptées au niveau central ; ce système devrait en particulier contribuer à garantir le respect dans la pratique de l'interdiction de la ségrégation.
- L'ECRI réitère sa recommandation de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie et souligne que le suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Ce suivi devrait tenir compte de la place respective des hommes et des femmes, en particulier du point de vue d'une éventuelle discrimination double ou multiple. Il devrait être assuré dans le plein respect des principes relatifs à la protection des données et de la vie privée et reposer sur un système d'auto-identification volontaire, les raisons pour lesquelles les informations sont réunies devant alors être clairement expliquées.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Bibliographie

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Hongrie : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur la Hongrie, 8 juin 2004, CRI(2004)25
2. Second rapport sur la Hongrie, mars 2000, CRI(2000)5
3. Rapport sur la Hongrie, septembre 1997, CRI(97)53:
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007) 39

Autres sources

15. Constitutional Court, Case No. 236/A/2008, decision of 30 June 2008
16. Constitutional Court, Case No. 18/2004, decision of 25 April 2004
17. Constitutional Court, Case No. 12/1999, decision of 21 May 1999.
18. Parliamentary Resolution 68/2007 (VI.28.) on the Decade of Roma Inclusion Programme Strategic Plan, and Annex
19. Ministry of Health, Social and Family Affairs, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Joint Memorandum on Social Inclusion of Hungary, 18 December 2003, Brussels
20. National Institute for Public Education, Hungarian Institute for Educational Research and Development, Education in Hungary 2006, Budapest, 2007
21. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Contribution of the Ombudsman for National and Ethnic Minorities' Rights to the 5th Regular Report of Hungary to the CCPR, Budapest, March 2008
22. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report 2006, Budapest, March 2007

23. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report 2005, Budapest, March 2006
24. Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Annual Report, Budapest, 2004
25. Parliamentary Commissioner for Civil Rights, Report on the OBH 2004/2008 case, Budapest, April 2008
26. Equal Treatment Authority, Annual Report 2006, Budapest, 2007
27. Equal Treatment Authority, Annual Report 2005, Budapest, July 2006
28. Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1, Hongrie, 2006
29. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Hongrie, adopté le 9 décembre 2004, 14 décembre 2005, ACFC/INF/OP/II(2004)003,
30. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Commentaires du Gouvernement de la Hongrie sur la Deuxième Avis sur la Hongrie, reçus le 25 avril 2005, 14 décembre 2005, GVT/COM/INF/OP/II(2004)003
31. Bureau du Commissaire aux droits de l'Homme, Rapport de suivi sur la Hongrie (2002-2005), 29 mars 2006, CommDH(2006)11
32. Comité d'Experts de la Charte européenne des langues régionale, 3ème Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Hongrie, adopté le 1 décembre 2006, 20 juin 2007, ECRML (2007) 5
33. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 16 janvier 2008, E/C.12/HUN/CO/3
34. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 10 août 2007, CEDAW/C/HUN/CO/6
35. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Sixième rapport périodique des États parties : Hongrie, 15 juin 2006, CEDAW/C/HUN/6
36. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Constatations, Communication No. 4/2004, 29 août 2006, CEDAW/C/36/D/4/2004
37. Open Society Institute, EUMAP Report on Equal Access to Quality Education for Roma, Vol. I, Monitoring Reports 2007 – Hungary, 2007
38. European Roma Rights Centre, The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment, Budapest, February 2007
39. European Roma Rights Centre, Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe, Budapest, September 2006
40. European Roma Rights Centre, Dis-Interest of the Child: Romani Children in the Hungarian Child Protection System, Budapest, December 2007
41. National Democratic Institute, The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, National Democratic Institute Assessment Report, September/October 2006
42. U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices 2007 – Hungary, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 11 March 2008
43. U.S. Department of State, International Religious Freedom Report 2007 – Hungary, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 14 September 2007