

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 5

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA HONGRIE

adopté le 18 juin 1999

Strasbourg, le 21 mars 2000

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

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

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

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse 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.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Hongrie datait du 7 juin 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Hongrie a eu lieu les 14-16 avril 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales hongroises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national hongrois, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 18 juin 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Ces dernières années, la Hongrie a réalisé des progrès considérables dans le traitement des questions liées au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance. Parallèlement à la ratification d'un grand nombre d'instruments juridiques internationaux pertinents, elle a commencé à améliorer la législation nationale en la matière: les dispositions constitutionnelles garantissant certains droits aux minorités ethniques et nationales revêtent à cet égard une importance particulière. En outre, on admet de plus en plus qu'il existe en Hongrie des problèmes de racisme et de discrimination, en particulier à l'égard de la communauté rom/tsigane. Le renforcement de la société civile et la création d'instances publiques tel que l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques se sont avérés particulièrement utiles pour attirer l'attention sur ces questions.

Toutefois, de sérieux problèmes de racisme et d'intolérance persistent. L'incidence de la discrimination à l'égard des membres de la communauté rom/tsigane dans tous les domaines de la vie, y compris sur le plan de l'administration de la justice et de l'égalité des chances dans des secteurs tels que l'éducation et l'emploi, est particulièrement préoccupante. Les membres de ce groupe continuent de faire l'objet de brutalités de la part de la police. Compte tenu des nouvelles tendances en matière de migration, la situation des non-ressortissants en Hongrie requiert également une certaine attention. En outre, bien que l'adhésion à des partis néonazis et d'extrême droite soit actuellement relativement limitée, il convient de se préoccuper de lutter contre toute expression d'intolérance ou d'antisémitisme dans les discours politiques et les débats publics.

Dans le rapport qui suit, l'ECRI recommande aux autorités hongroises de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations portent, entre autres, sur la nécessité de veiller à ce que la législation anti-discriminatoire soit pleinement mise en œuvre; la nécessité de prendre des mesures plus fermes à l'encontre des fautes de la police et des défaillances dans l'administration de la justice; la nécessité de prendre une série de mesures pour lutter contre la discrimination et le racisme à l'égard de la communauté rom/tsigane (en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'emploi); et la nécessité d'améliorer la situation de certains groupes de non-ressortissants vivant en Hongrie.

SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'ECRI félicite la Hongrie d'avoir largement ratifié les instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle relève notamment que la Hongrie fait partie des premiers Etats membres du Conseil de l'Europe à avoir signé et ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et que ce pays a adopté une importante législation en vue de réaliser ses engagements internationaux en la matière.
2. L'ECRI encourage les autorités hongroises à ratifier la Charte sociale européenne révisée. Elle encourage également la Hongrie à signer et à ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

3. La Constitution hongroise comprend plusieurs dispositions qui garantissent l'absence de discrimination, ainsi que la protection et la promotion des droits des minorités nationales et ethniques.
4. L'ECRI prend connaissance avec grand intérêt des dispositions juridiques qui garantissent la participation collective des groupes minoritaires à la vie publique (article 68) et qui assurent l'établissement d'instances d'autonomie locale et nationale pour les minorités ethniques et nationales. Cette législation, ainsi que la situation des minorités nationales en général, reçoit l'appui du Bureau pour les minorités nationales et ethniques. L'ECRI n'ignore pas que des problèmes sont apparus dans le fonctionnement et le financement de ce système d'autonomie, et elle encourage les autorités à surveiller de près sa mise en œuvre et son efficacité, ainsi qu'à y apporter toutes les modifications nécessaires, en étroite collaboration avec les communautés concernées.

C. Dispositions en matière de droit pénal

5. L'article 174/B du code pénal sanctionne les actes de violence visant un membre d'un groupe national, ethnique ou religieux, quel qu'il soit : cette disposition a été adoptée en 1996 pour compléter le délit de génocide. Le délit peut consister en actes de violence, de cruauté ou de contrainte par la menace, perpétrés en raison de l'appartenance réelle ou supposée de la victime à un groupe national, ethnique ou religieux. Cette disposition a été appliquée pour la première fois par une cour hongroise (tribunal du Comté de Heves, Bf 66/1998/4) en 1998.

6. Dans son premier rapport sur la Hongrie, l'ECRI exprimait ses inquiétudes quant à l'insuffisance de la réponse donnée aux violences racistes et quant au comportement, pas toujours approprié, des forces de l'ordre. Les autorités ne seraient généralement pas disposées à admettre les motivations racistes ou antisémites des agressions¹. De telles agressions font rarement l'objet de poursuites, ou ne sont pas poursuivies au titre d'agressions racistes.
7. Etant donné l'ampleur des violences et des menaces à caractère raciste, en Hongrie, visant notamment des membres de la communauté rom/tsigane, mais aussi des résidents non-ressortissants, l'ECRI estime que la situation appelle une mise en œuvre plus vigoureuse des dispositions pénales pertinentes.
8. L'ECRI note avec intérêt les programmes mis en place avec la collaboration des ONG en vue de former les fonctionnaires concernés, tels que les juges et les policiers; elle avait recommandé l'adoption de telles mesures dans son premier rapport sur la Hongrie. Il serait fort souhaitable de poursuivre et d'étendre ces programmes à toutes les personnes qui travaillent dans l'appareil d'application des lois (policiers, procureurs, juges, etc.), afin de lutter contre les préjugés et d'encourager la sensibilisation.
9. L'ECRI estime en outre que des mesures supplémentaires demeurent nécessaires pour améliorer l'application de la loi, y compris un plus grand nombre de mesures de sensibilisation du public à l'interdiction de la violence et des menaces racistes. Un problème particulier tient au fait que les victimes n'ont pas confiance dans les possibilités d'obtenir réparation, notamment, hélas, en raison de l'implication fréquente des policiers eux-mêmes dans des actes de violence ou des menaces à l'encontre de membres de certains groupes minoritaires (au premier rang desquels la communauté rom/tsigane)². C'est pourquoi l'ECRI souligne qu'il faut, avec une attention particulière, encourager et aider les victimes à se faire connaître et à porter plainte. Les mesures envisageables à cet effet pourraient comprendre, par exemple, l'embauche d'un plus grand nombre de policiers issus de groupes minoritaires, la création de postes dotés de responsabilités spéciales pour recevoir des plaintes dans le respect de la confidentialité, ainsi que la ferme volonté, proclamée publiquement au plus haut niveau – du côté des responsables politiques comme des autorités responsables – de réprimer ces formes de racisme.

¹ Voir, entre autres, le rapport établi par la Fédération internationale d'Helsinki pour les droits de l'homme, à l'intention des réunions de l'OSCE sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine (Varsovie 1997), et le rapport « Rights Denied : Les Roms de Hongrie », publié par Human Rights Watch.

² Voir, entre autres, le rapport « Rights Denied : les Roms de Hongrie », publié par Human Rights Watch.

10. En outre, l'ECRI recommande aux autorités de surveiller de près l'application des lois pénales dans ce domaine, en recueillant et en publiant des données sur le nombre de délits rapportés à la police, sur le nombre de cas ayant donné lieu à des poursuites, sur les raisons pour lesquelles certains faits n'ont pas donné lieu à des poursuites, et sur les résultats des poursuites engagées. Il convient notamment de donner des instructions à la police pour que ses membres envisagent systématiquement la possibilité de motifs racistes dans les cas de violences, et classent ceux-ci en tant que tels, plutôt que d'y voir de simples cas de coups et blessures, comme c'est souvent l'usage actuellement.
11. L'ECRI estime, en outre, qu'il faut élargir les dispositions pénales en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance, afin de couvrir des actes tels que l'expression de sentiments racistes (c'est-à-dire les insultes et propos diffamatoires à caractère raciste), tant orale qu'écrite, audiovisuelle ou électronique.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

12. Il existe bien, dans le droit civil et administratif, un certain nombre de dispositions visant à lutter contre la discrimination : par exemple, l'article 5 du code du travail stipule qu'en matière d'offre d'emploi et de définition des droits et obligations résultant de l'embauche, aucun employé ne saurait faire l'objet d'une discrimination fondée, entre autres, sur le sexe, l'âge, la nationalité, la race, l'origine sociale et la religion. La loi IV de 1991 prévoit qu'en matière d'emploi et d'aide aux chômeurs, les distinctions entre individus fondées sur les motifs précédemment cités sont interdites. Un récent amendement aux règles de procédure des tribunaux civils, promulgué le 1er janvier 1999, a amélioré la protection offerte, puisqu'il permet de déposer une requête auprès d'un tribunal du travail pendant les négociations précédant la signature d'un contrat (et couvre donc la discrimination pendant le processus d'embauche).
13. L'ECRI constate que l'utilité d'adopter un ensemble complet de législation anti-discriminatoire, couvrant tous les domaines de la vie, a fait l'objet d'un large débat en Hongrie, et que cette idée a reçu le soutien, entre autres, de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, et de plusieurs organisations non gouvernementales. Tout en soulignant que la priorité première doit être d'appliquer pleinement les dispositions juridiques existantes en matière de lutte contre la discrimination, l'ECRI estime que l'adoption d'un ensemble de lois anti-discriminatoires couvrant tous les domaines de la vie doit être sérieusement envisagée par les autorités hongroises en vue d'améliorer le cadre juridique dans ce domaine.

E. Administration de la justice

14. L'ECRI constate avec inquiétude qu'il existe de graves problèmes dans l'administration de la justice en matière de discrimination visant des membres de la communauté rom/tsigane et des résidents non-ressortissants. Des documents provenant de sources crédibles rapportent que les suspects Roms/Tsiganes sont placés en détention provisoire plus longtemps et plus souvent que les suspects n'appartenant pas à ce groupe, bien qu'il soit difficile, en raison de l'interdiction de relever l'origine ethnique d'un suspect, d'évaluer l'étendue de ces discriminations. Certaines personnes seraient aussi généralement maintenues en détention provisoire dans des centres d'accueil collectifs jusqu'au procès, afin qu'elles ne puissent quitter le pays.
15. L'ECRI est d'avis que les autorités hongroises devraient évaluer l'étendue des discriminations qui existent, au sein du système judiciaire, à l'égard des Rom/Tsiganes, et prendre des mesures aptes à décourager les traitements discriminatoires. Les fonctionnaires à tous les niveaux de la police devraient recevoir des instructions claires et des cours de formation pour faire en sorte que tous les groupes de la société reçoivent le même traitement. Il faudrait mener des enquêtes rigoureuses sur les plaintes faisant état de traitements incorrects ou discriminatoires à l'égard de suspects en détention provisoire.
16. L'ECRI tient également à souligner qu'en ce qui concerne les conditions de la détention provisoire, les non-ressortissants devraient disposer des mêmes droits que les ressortissants.

F. Mauvais traitements et discriminations infligés par la police à des groupes minoritaires

17. L'ECRI tient à exprimer sa vive préoccupation concernant la continuation des mauvais traitements et discriminations infligés par la police à des membres de la communauté rom/tsigane, ainsi qu'à l'égard des non-ressortissants (telle que l'intrusion dans les domiciles privés des non-ressortissants sans mandat de perquisition). Le ministère de l'Intérieur et les autorités de police ont condamné publiquement, à plusieurs occasions, les actes de brutalité policière, et ont promis de poursuivre de tels abus; le programme d'action à moyen terme pour l'amélioration de la situation des Roms/Tsiganes, mis à jour en 1999, contient un chapitre spécialement consacré à la police. Toutefois, en dépit de ces initiatives positives menées au niveau politique, et malgré le développement de la coopération entre la police et les représentants des Roms, on constate que les discriminations quotidiennes n'ont pas cessé.
18. Les quatre Ombudsmen parlementaires ont introduit en 1997, auprès de la Cour constitutionnelle, une pétition conjointe dans laquelle ils soulevaient le point de savoir si les Ombudsmen parlementaires sont habilités à examiner d'éventuelles irrégularités commises dans le cadre de poursuites. Cette pétition a été écartée et aucune réponse n'y a été apportée. De l'avis de l'ECRI, il est hautement souhaitable de donner aux Ombudsmen

parlementaires le pouvoir de vérifier les allégations faisant état de telles irrégularités dans les poursuites, les infractions commises par la police et la maltraitance des détenus. Une fois l'enquête menée à terme, il convient de sanctionner comme il se doit leurs auteurs, et de les suspendre de leurs fonctions, s'il y a lieu.

19. Il faudrait également mettre au point des méthodes permettant d'encourager les victimes à porter plainte, car bien souvent - et non sans raison, semble-t-il -, celles-ci n'ont guère confiance dans les possibilités de réparation et craignent de s'exposer à des représailles. En premier lieu, il faudrait que les responsables, à un niveau élevé, se prononcent publiquement et sans ambiguïté en faveur d'un examen rigoureux, et de sanctions le cas échéant, des cas de mauvais traitements infligés par la police à des membres de groupes minoritaires. L'Ombudsman parlementaire atteste certes, dans son rapport pour l'année 1998, que les tribunaux sont aujourd'hui plus disposés qu'autrefois à traiter des allégations de mauvais traitements infligés par la police; mais des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour que, dans tout le pays, les procureurs et les juges prennent les mesures adéquates. Il convient de mettre en place une assistance juridique pour aider les Roms/Tsiganes à déposer des plaintes. Par ailleurs, afin d'assurer un recrutement plus important d'agents de police appartenant à des groupes minoritaires, et notamment à la communauté rom/tsigane; il convient de renforcer les mesures d'aide en faveur des membres de ces groupes, afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour accéder à de telles fonctions. L'ECRI est également favorable au renforcement des mesures de confiance visant à améliorer les relations entre la police et la communauté rom/tsigane.
20. Dans son premier rapport sur la Hongrie, l'ECRI a souligné la nécessité d'améliorer les programmes de formation des fonctionnaires de la police et d'autres institutions en contact avec les non-ressortissants et les membres de groupes minoritaires. Elle se félicite que des cours sur la communauté rom/tsigane aient été introduits dans le programme de formation de base de l'Ecole de police, et que des projets aient été lancés en vue de conforter la coopération régulière entre la police et les instances d'autonomie locale des groupes minoritaires. Néanmoins, l'ECRI estime qu'il est d'une importance vitale de prendre des initiatives de formation supplémentaires, à tous les niveaux de l'appareil policier, tant au titre de la formation initiale qu'à celui de la formation continue. Ces cours devraient se concentrer sur les groupes minoritaires qui vivent traditionnellement en Hongrie et qui sont exposés à des abus, mais ils devraient également couvrir la situation et les droits des non-ressortissants.

G. Accès aux services publics

21. En ce qui concerne l'accès aux services publics tels que les soins de santé et les services sociaux ou du logement, c'est encore la communauté rom/tsigane qui se trouve la plus défavorisée et en butte à la plus grande discrimination. Il est à noter que, sur tous les cas ayant fait l'objet, entre juillet 1995 et décembre 1997, d'une enquête de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, près de 40 % se rapportaient à des allégations d'abus commis par des autorités locales.
22. Environ 14 % seulement des Roms/Tsiganes vivent dans des communautés roms/tsiganes distinctes; mais approximativement un tiers des Roms/Tsiganes vivent dans un voisinage qui se compose exclusivement ou presque exclusivement de Roms/Tsiganes. Une des raisons qui expliquent cette ségrégation est la pratique appliquée par certaines autorités locales d'expulser les Roms/Tsiganes des logements dont ils n'ont pu payer le loyer ou les notes d'électricité, puisque les allocations sociales dont ils dépendent leur ont été supprimées. Si ces familles ne parviennent pas à trouver un nouveau domicile, leurs enfants sont le plus souvent placés sous la tutelle de l'Etat. Il est apparu dans certains cas, ces dernières années, que les pratiques de différents pouvoirs locaux visant à expulser les Roms/Tsiganes sont dictées par les préjugés et le racisme des responsables administratifs, y compris des responsables élus. L'ECRI souligne que de telles formes de discrimination, de la part des autorités locales, ne devraient pas être tolérées par les autorités nationales. Dans ce contexte, il est particulièrement important de faire en sorte que les mesures gouvernementales et législatives prises au niveau national contre la discrimination soient entendues et appliquées au niveau local. De même, il est nécessaire de former les fonctionnaires amenés à travailler avec des administrateurs locaux, dans une optique de sensibilisation et de lutte contre les préjugés.

H. Manifestations de xénophobie, de racisme et d'antisémitisme

23. Bien que n'étant pas très fréquents, des groupes et activités ouvertement néo-nazis existent cependant en Hongrie. Certains craignent que des activités néo-nazies comme certaines manifestations, qui ne sont pas interdites en tant que telles, soient traitées de manière trop permissive par la police et les autorités d'instruction. A cet égard, l'ECRI rappelle que, dans sa Recommandation de politique générale n° 1, elle inviterait les gouvernements à «prendre des mesures, y compris, si besoin est, des mesures juridiques, pour combattre les organisations racistes, y compris l'interdiction de ces organisations, lorsqu'il est considéré que cela contribuerait à la lutte contre le racisme». Peut-être la Hongrie devrait-elle se doter d'une définition plus précise de ce qui, dans ce contexte, est permis ou ne l'est pas.

24. L'ECRI constate que certains membres actuels du Parlement tiennent un discours ouvertement nationaliste et emploient des expressions antisémites ou xénophobes «codées»; il existe en outre un certain antisémitisme larvé dans certains secteurs des médias et de la société. L'ECRI souligne que l'apparition de connotations extrémistes dans le discours politique – même lorsqu'elles semblent tout d'abord être d'importance relativement mineure – risque de menacer la démocratie et d'influencer la tonalité générale du débat politique et public.

I. Organes spécialisés et autres institutions

25. Dans sa Recommandation de politique générale n° 2, l'ECRI souligne l'importance, pour la lutte contre le racisme et la discrimination, ainsi que pour la promotion de l'égalité des chances de tous les groupes de la société, des instances spécialisées telles que les commissions et les médiateurs. Dans son premier rapport sur la Hongrie, l'ECRI avait salué la nomination de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques; elle tient à réitérer son soutien à un dispositif qui fait preuve, aujourd'hui, très grand dynamisme pour lutter contre les problèmes rencontrés par les groupes minoritaires en Hongrie. L'ECRI invite instamment les autorités hongroises à continuer à traduire en actes les observations et les propositions faites par l'Ombudsman parlementaire en matière de législation et d'action gouvernementale. L'ECRI considère également qu'au vu du succès remporté par cette institution et de la considération dont elle jouit, il serait utile d'étendre ses rôles, ses pouvoirs et ses fonctions, par exemple en habilitant l'Ombudsman à porter des affaires devant un tribunal administratif, ou en élargissant ses pouvoirs en matière de saisine des tribunaux.

J. Suivi de la situation

26. Tout en reconnaissant que, pour de bonnes raisons, le recueil de données sur l'origine ethnique des personnes sont restreints en Hongrie, l'ECRI s'inquiète de ce que l'absence d'informations fiables sur la situation des différents groupes minoritaires qui vivent dans ce pays rende difficile d'évaluer l'étendue des éventuelles discriminations dont ils font l'objet, ainsi que l'efficacité des actions menées pour lutter contre ces discriminations. L'ECRI recommande aux autorités hongroises de réfléchir aux moyens d'assurer le suivi de la situation à cet égard, en tenant dûment compte de la nécessité de protéger les données et la vie privée des habitants. Ainsi, des études soigneusement préparées, respectant l'anonymat, la dignité et le plein consentement des personnes interrogées, permettraient d'observer la situation qui existe dans certains domaines de la vie.

27. Un aspect très positif de la situation en Hongrie tient à la présence d'organisations de la société civile actives et expérimentées, qui semblent développer avec les autorités publiques une collaboration de plus en plus étroite dans de nombreux domaines. L'ECRI encourage les pouvoirs publics à s'appuyer sur cette coopération afin de tirer profit de la connaissance du terrain et des compétences de ces structures.

SECTION II: PROBLEMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

28. Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Hongrie, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur les problèmes de discrimination à l'égard des Roms/Tsiganes dans les domaines fondamentaux que sont l'éducation et l'emploi, ainsi que sur la situation des non-ressortissants.

K. Discrimination à l'égard des Roms/Tsiganes dans le domaine de l'éducation

29. Bien qu'en Hongrie, comme dans la plupart des autres pays, la communauté rom/tsigane soit confrontée à une forte discrimination dans la quasi-totalité des domaines de la vie sociale et économique, l'ECRI est particulièrement inquiète de constater l'ampleur de la discrimination et des désavantages dont souffre ce groupe minoritaire dans le domaine de l'éducation, qui constitue l'un des fondements d'une participation égale dans la société.
30. Dans sa Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, l'ECRI recommande aux Etats membres de «combattre de manière vigoureuse toute forme de ségrégation scolaire à l'égard des enfants roms/tsiganes». Pourtant, il existe encore actuellement dans les établissements d'enseignement général hongrois des classes réservées aux enfants roms/tsiganes et, chose plus inquiétante encore, ces enfants sont fréquemment orientés vers des écoles spéciales ou des classes pour handicapés mentaux légers. Bien que les règles d'admission aient été rendues plus sévères à plusieurs occasions, les enfants roms/tsiganes continuent à représenter la moitié du nombre total d'élèves fréquentant ce type d'établissements, lesquels n'offrent pas de possibilité de poursuivre des études, ni perspectives d'emploi. On rapporte que cette orientation, qui en principe est assurée par un organe indépendant, est fréquemment quasi automatique dans le cas des enfants roms/tsiganes. L'ECRI considère que ce système consistant à orienter ces enfants vers des établissements spéciaux pour handicapés mentaux devrait être entièrement réformé, de façon à garantir l'absence de toute discrimination et une évaluation correcte des aptitudes réelles de chaque enfant.

31. Dans sa Recommandation de politique générale n° 3, l'ECRI recommande également aux gouvernements d'«assurer de manière effective l'égalité d'accès à l'éducation». Il ne semble pas que ce soit actuellement le cas en Hongrie. Un pourcentage élevé d'enfants de la minorité rom/tsigane ne fréquentent pas les jardins d'enfants, ce qui, selon l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, constitue l'une des principales raisons d'échec scolaire des élèves de cette communauté³. L'ECRI invite instamment les autorités hongroises à rechercher les raisons sous-jacentes de cette tendance et à prendre des mesures appropriées – campagnes d'information et d'incitation – pour accroître la fréquentation des jardins d'enfants par les enfants roms/tsiganes. A cet égard, l'ECRI soutient les recommandations formulées par l'Ombudsman pour les minorités nationales et ethniques, recommandations ayant été acceptées par le Ministère de l'Éducation.
32. Il existe pour les élèves roms/tsiganes un programme d'enseignement spécial destiné à les aider à rattraper le niveau de leurs camarades d'école. Bien que l'inscription à ce programme spécial nécessite obligatoirement l'obtention du consentement des parents, cette règle n'a pas toujours été respectée et des parents roms/tsiganes se sont plaints auprès de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques de ne pas avoir été informés du programme spécial auquel participaient leurs enfants. Comme il a été mentionné précédemment, les enfants roms/tsiganes sont souvent automatiquement orientés vers des «écoles de rattrapage» sans qu'ils aient été soumis à un examen équitable ou que les parents aient été consultés. L'ECRI sait que la Hongrie a mis en place des structures visant à faire participer les communautés roms/tsiganes aux processus de décisions dans divers domaines de la vie sociale et politique et elle invite les autorités à veiller à ce qu'en particulier dans le domaine de l'enseignement, les parents roms/tsiganes soient tenus pleinement informés des mesures prises et soient encouragés à participer aux décisions concernant l'éducation de leurs enfants.
33. Au-delà du niveau de l'enseignement primaire, la situation défavorable de la communauté rom/tsigane est encore plus critique. Selon le rapport annuel de 1997 publié par l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, le pourcentage de la population rom/tsigane dans les écoles primaires correspond à leur pourcentage dans la population (environ 5 %), mais il chute, au niveau de l'enseignement secondaire, à moins d'1%, et à environ 0,1 % à l'université. L'ECRI considère que des mesures urgentes s'imposent pour accroître la fréquentation des enfants roms/tsiganes dans l'enseignement secondaire et supérieur. Il conviendrait d'étudier le rôle des stéréotypes et préjugés au sein du corps enseignant, qui peuvent être à l'origine d'un manque d'intérêt et d'une certaine discrimination à l'égard des enfants roms/tsiganes, et de prendre des mesures pour sensibiliser les enseignants à ces questions. Le recrutement de personnel enseignant dans la communauté rom/tsigane pourrait également contribuer à améliorer la situation. En outre, dans sa Recommandation de politique générale, l'ECRI

³ Voir le rapport annuel de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, 1997.

recommande aux gouvernements de «veiller à introduire dans les programmes de toutes les écoles des informations sur l'histoire et la culture des Roms/Tsiganes et de mettre en place des programmes de formation en la matière pour les enseignants». Actuellement, ce type d'information sur la communauté rom/tsigane hongroise et son histoire semble être inexistant dans les écoles. Parallèlement à la priorité qu'il faut accorder aux attitudes des enseignants, l'ECRI considère qu'il faut prendre des mesures pour lutter contre les préjugés et la discrimination chez les enfants de la culture majoritaire et leurs parents.

34. Outre ces mesures politiques et comme elle l'a recommandé aux gouvernements dans sa Recommandation de politique générale, l'ECRI insiste sur l'importance d'un cadre législatif efficace dans la lutte contre la discrimination dans l'enseignement. Il conviendrait de veiller à faire connaître largement cette législation, notamment au niveau local, et à assurer un suivi attentif de sa mise en œuvre.

L. Discrimination à l'égard des Roms/Tsiganes dans l'emploi

35. Le second grand domaine de préoccupations que l'ECRI souhaite mentionner quant à la discrimination envers la communauté rom/tsigane de Hongrie est celui de l'emploi.
36. La communauté rom/tsigane de Hongrie a été particulièrement durement touchée par le passage à une économie de marché, lequel s'est accompagné de la disparition d'un grand nombre des possibilités d'emplois subventionnés par l'Etat. Jusqu'en 1989, le taux d'emploi des Roms/Tsiganes était quasiment aussi élevé que celui des Hongrois, alors qu'aujourd'hui, au moins 60 % des membres de cette communauté en âge de travailler sont au chômage, la moyenne nationale se situant aux alentours de 12 à 13 %⁴. Bien que les écarts de taux d'emplois puissent en partie être imputés aux différences de niveau d'éducation et de qualification, l'ECRI est d'avis que la discrimination cachée joue certainement un rôle; en outre, les différences de niveaux de compétences sont fréquemment dues à une discrimination antérieure dans d'autres domaines tel que l'accès à l'enseignement.
37. Comme cela a été mentionné ci-dessus (paragraphe 12), l'article 5 du code du travail interdit toute discrimination dans les offres d'emploi et dans la définition des droits et obligations résultant de l'embauche. En outre, sur la recommandation de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques, des sanctions plus lourdes ont été introduites à l'encontre des employeurs qui refusent d'embaucher une personne ou exercent contre elle une discrimination pour des raisons tenant au sexe, à l'âge, à la nationalité, à la race, etc. Il convient de signaler également qu'en cas de discrimination dans le travail, la charge de la preuve revient à l'employeur.

⁴ Voir «Rights denied: The Roma of Hungary», rapport de Human Rights Watch, Helsinki, 1996.

38. Toutefois, en dépit du renforcement du cadre législatif dans ce domaine, l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques note qu'au vu des informations qu'il détient, aucun cas de discrimination ethnique ou raciale dans le domaine de l'emploi n'a été signalé pour la période de 1997-1998. En fait, il semblerait qu'aucune plainte de ce type n'ait été déposée à ce jour. L'ECRI souligne donc le caractère prioritaire de la nécessité d'améliorer la mise en œuvre de la législation existante concernant la lutte contre la discrimination dans le travail en particulier, en informant les personnes sur leurs droits. Parallèlement, il conviendrait d'étudier plus avant si un ensemble complet de textes anti-discriminatoires couvrant tous les domaines de la vie, et notamment l'emploi, ne favoriserait pas une prise de conscience et le recours aux tribunaux en cas de discriminations dans le travail.
39. Les autorités hongroises sont invitées à sensibiliser les employeurs et le public en général au fait que la discrimination est légalement interdite et qu'elle est passible de sanctions. Les membres de la communauté rom/tsigane devraient en particulier être informés de leurs droits et encouragés et aidés à porter devant les tribunaux les affaires de discriminations illégales dans le domaine de l'emploi.
40. Il conviendrait également de faire savoir aux autorités chargées du suivi et de l'application de la législation anti-discriminatoire, tels que tribunaux du travail, à quel point il importe de se préoccuper de la discrimination dans le travail et de leur donner pour instruction de faire la démonstration de son caractère inacceptable en recourant à des sanctions légales. A cet égard, les fonctions et pouvoirs de l'Ombudsman parlementaire pour la protection des minorités nationales et ethniques pourraient être élargis de façon à lui permettre d'examiner les plaintes, de prendre contact avec les employeurs afin de remédier à la situation et, si nécessaire, de porter l'affaire devant les tribunaux du travail.
41. L'ECRI est également préoccupée par le fait qu'on rapporte que certains cabinets de recrutement sélectionnent les candidats sur des bases ethniques et établissent des dossiers précisant l'origine ethnique de leurs clients roms/tsiganes, alors que l'utilisation de données à caractère ethnique sans la permission de la personne concernée est interdite. L'ECRI considère que de telles pratiques devraient être fermement rejetées et réprimées par les autorités. Le personnel travaillant dans les cabinets de recrutement devrait être formé à cet égard et recevoir pour instruction de refuser et signaler toute demande d'un employeur potentiel qui exclurait la candidature d'un demandeur d'emploi rom/tsigane.

M. Situation des non-ressortissants

42. La nouvelle loi sur le droit d'asile adoptée en 1997 est entrée en vigueur en 1998. Avant l'adoption de cette loi, la Hongrie recevait très peu de demandeurs d'asile, bien qu'au cours de la dernière décennie, une protection temporaire ait été accordée à de nombreux étrangers venus, entre autres, de Roumanie (principalement des Hongrois d'origine), de l'ex-Yougoslavie et de la Bosnie. Cette nouvelle loi a supprimé les restrictions géographiques concernant les demandeurs d'asile, de sorte que la Hongrie peut maintenant accepter des demandeurs originaires de pays non européens. Il s'en est suivi une forte augmentation du nombre de demandes: alors qu'avant l'adoption de la loi ce nombre se situait aux environs de 150 par an, de mars à décembre 1998 il a dépassé les 7 000.
43. Comme on peut l'imaginer, les autorités n'étaient pas préparées à une telle quantité de demandes. Le Bureau des réfugiés et des migrants dispose de vingt-sept fonctionnaires chargés de faire face au nombre soudainement plus élevé de demandes d'asile, de sorte, que malgré les délais de traitement et d'appel prévus par la loi, des retards sont fréquemment inévitables; à cet égard, l'ECRI prend note de la décision du gouvernement d'augmenter le personnel dans le Bureau des réfugiés et des migrants, et presse les autorités hongroises d'assurer que les ressources qui lui sont affectées sont constamment maintenues à un niveau correspondant au nouveau volume de demandes d'asile en Hongrie.
44. Environ 6% des demandeurs d'asile obtiennent actuellement le statut de réfugié aux termes de la Convention de Genève. Ces réfugiés bénéficient des mêmes droits que les ressortissants hongrois, à l'exception de quelques règles spécifiques (concernant par exemple le service militaire et le droit de vote pour les scrutins nationaux). La deuxième possibilité est l'octroi du statut de «personne admise». Le statut de « personne admise » peut être accordé à ceux qui ne sont pas considérés comme réfugiés aux termes de la Convention de Genève, mais risquent néanmoins la peine de mort, la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants s'ils sont renvoyés dans leur pays. Ce statut de «personne admise» est accordé pour une durée d'un an qui peut être renouvelée. Ces personnes ne jouissent pas des mêmes droits que les ressortissants hongrois; elles peuvent cependant bénéficier de prestations sanitaires gratuites et la scolarisation de leurs enfants est obligatoire. Les personnes à qui le statut de « personne admise » est accordé peuvent travailler si elles disposent d'un permis de travail. Aucune mesure d'intégration n'est prévue pour cette catégorie de personnes et leur situation en cas de prorogation de leur statut de « personne admise » pendant plusieurs années n'est pas claire. l'ECRI pense qu'il conviendrait que les autorités hongroises étudient plus avant ces questions, du fait qu'un nombre important de demandeurs d'asile relève actuellement de cette catégorie.

45. Les immigrés clandestins qui n'obtiennent pas le statut de réfugié relèvent de la compétence de la police et des garde-frontières, mais, dans certains cas, l'autorisation du Bureau des réfugiés et des migrants, en tant qu'autorité compétente en la matière, est nécessaire pour appliquer la procédure de reconduite à la frontière. Il existe en Hongrie un problème particulier tenant aux conditions régnant dans les centres d'accueil collectifs qui, en fait, sont quasiment des centres de détention pour « immigrés clandestins » placés sous l'autorité de la police des frontières. Les étrangers disposant d'une autorisation peuvent quitter ce centre ; mais certaines catégories de personnes, y compris celles dont l'identité ne peut être établie, ne sont pas autorisées à partir, alors qu'il n'existe actuellement aucune disposition légale dans ce sens et que des rapports ont souligné que leurs conditions de vie sont loin d'être idéales. L'ECRI est particulièrement inquiète de ce que des enfants pourraient également se trouver dans ces centres où les contacts entre les gardiens et les détenus sont réduits, voire inexistantes. L'ECRI invite instamment les autorités hongroises à prendre des mesures pour améliorer les conditions régnant dans ces centres et à veiller à ce que les personnes qui s'y trouvent soient traitées avec humanité et respect par les fonctionnaires qui en ont la charge; elle recommande notamment l'introduction de stages de formation dans les domaines des droits de l'homme, de la sensibilisation à d'autres cultures et de la non-discrimination à l'intention des garde-frontières et des fonctionnaires responsables des centres d'accueil collectifs. A cet égard, l'ECRI note avec satisfaction que les organisations non gouvernementales bénéficient apparemment d'un accès relativement libre à ces centres et suggère que les mesures visant à y améliorer les conditions de vie pourraient être prises en coopération avec ces organisations.
46. Il semble également qu'il existe une tendance à assimiler les immigrés clandestins (y compris les demandeurs d'asile n'ayant pas obtenu satisfaction et se trouvant dans les centres d'accueil collectifs) à des criminels ou « des personnes qui enfreignent la loi », tendance qui pourrait donner naissance à des préjugés au sein de l'opinion publique et risquerait de façon générale de provoquer une dégradation des attitudes à l'égard des réfugiés, des demandeurs d'asile et des non-ressortissants. Cette tendance est, dans une certaine mesure, confirmée par le fait qu'un amendement, controversé, à la loi sur les demandeurs d'asile s'inscrive dans le cadre d'un ensemble de mesures relevant de la « loi anti-mafia » adoptée en juin 1999. L'ECRI tient à souligner qu'il revient aux hommes politiques et aux représentants des autorités d'éviter de faire passer dans le public l'idée que les demandeurs d'asile doivent être considérés comme des criminels. Bien qu'on ait pu constater ces dernières années une certaine sympathie du public à l'égard des demandeurs d'asile, la tendance actuelle semble aller dans le sens d'un durcissement des attitudes. A cet égard, l'ECRI considère qu'il faudrait encourager aussi bien les médias que les hommes politiques à engager un plus vaste débat public sur ces questions, afin de présenter la situation de façon équilibrée et lutter contre le ressentiment et la suspicion du public à l'égard des non-ressortissants.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant 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.

1. CRI (97) 53 : Rapport sur la Hongrie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, septembre 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1998
7. Report No. J/3670 of the Government of the Republic of Hungary to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary
8. Government Resolution on the Medium-term Package for the Improvement of the Life Circumstances of Romany, Budapest, 24th juillet 1997
9. The decree of the Government 1107/1997 (X.11) concerning measures aimed at improving the situation of the Gypsy minority
10. Government resolution No 1093/1997 (VII.29)
11. Government Decree No 24/1998 (II.18)
12. Annual Report 1997» Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Budapest 1998
13. « The Condition of foreigners », Conseil de l'Europe
14. CDMG (98) 11 : « Security of Residence of Long-Term Migrants A comparative Study of law and practice in European countries », Comité européen sur les Migrations, Conseil de l'Europe, février 1998

15. CAHAR (98) 1 : « Compilation of summary descriptions of asylum procedures in selected member States », Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides, Conseil de l'Europe, mars 1998
16. CDMG (99) 7 final, « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les Migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
17. « Overview of forms of participation of national minorities in decision-making processes in seventeen countries » Section Minorités de la Direction des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Strasbourg, février 1998
18. « A Programme of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as Factors of Cultural Policy and Action », Report, CDCC, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996
19. « Migrants et minorités dans la Communauté – Un défi pour les collectivités territoriales et les institutions de formation », Budapest, 10-12 novembre 1996, Etudes et travaux n° 53, Conseil de l'Europe
20. CERD/C/304/Add.4 : « Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination », CERD, Nations Unies, mars 1996
21. CERD/C/SR.1143 : « Forty-eighth session – Summary record of the 1143rd Meeting », CERD, Nations Unies, mars 1996
22. CERD/C/263/Add.6 « Thirteenth periodic reports of States parties due in 1994 – Addendum », CERD, Nations Unies, mai 1995
23. CERD/C/172/Add.7 : « Tenth periodic reports of States parties due in 1988, Addendum », CERD, Nations Unies, Novembre 1998
24. « Report on the Situation of the Gypsy Community in Hungary », 1996, OSCE Implementation Meeting, Varsovie, 12-28 Novembre 1997, OSCE
25. US Department of State « Hungary Country Report on Human Rights Practices for 1998 », février, 1999
26. US Department of State « Hungary Country Report on Human Rights Practices for 1997 », janvier, 1998
27. « Tolerance and Non-discrimination, Preventing Aggressive Nationalism, Racism, Chauvinism, Xenophobia and Anti-Semitism » Report by the International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues (Varsovie, 1997)
28. Report by the International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues (Varsovie, 1998)
29. « Annual Report 1998 », Amnesty International
30. « Annual Report 1997 », Amnesty International
31. « Ill-treatment and violation of the right to freedom of expression » AI Index : EUR 27/01/94, avril 1994, Amnesty International

32. « Hungary : Torture and ill-treatment of foreigners », AI Index : EUR 27/02/93, mai 1993, Amnesty International
33. «World report 1999 », Human Rights Watch
34. « Human Rights Watch World Report 1998 », Human Rights Watch
35. « Democracy in Hungary : Confronting theory and practice », Andras Bozoki, September 1996, Sussex European Institute with the European Commission in collaboration with the Council of Europe
36. « Documents of the 3rd World Congress of Hungarians and of the General Assembly of the World Federation of Hungarians », Budapest, août 18-21 1992,
37. « Activities of the Roma Press Center », Roma Press Center,
38. « Hungarian Court rules against segregation » in Roma Rights, Newsletter Autumn 1998
39. « Asylum news on Czech, Hungarian and Slovak Roma » in Roma Rights, Newsletter Spring 1998
40. « Managing Diversity in Plural Societies - Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe » Edited by Magda Opalski, Forum Eastern Europe :
41. « Rights Denied, The Roma of Hungary », Human Rights Watch/Helsinki, 1996
42. Antal Szantay and Marta Velladics « Strangers Thou Shouldst Kindheartedly Support and Respect » in New Xenophobia in Europe – Baumgartl & Favell – Kulwer Law International
43. « White Booklet - 1997 » Neki, Massag Foundation, 1997, Budapest
44. « Extrémismes en Europe » coordonné par Jean-Yves Camus, CERA 1997 , Article de Raphael Vago
45. « Chronicle of everyday events, 1997 » Budapest , 1998, Hungarian Helsinki Committee, Roma Press Center

