



OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH(2006)11
Version originale

RAPPORT DE SUIVI SUR LA HONGRIE (2002-2005)

**Evaluation des progrès accomplis
dans la mise en oeuvre des recommandations du
Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe**

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
1. Protection des minorités.....	3
1.1 Représentation des minorités au sein du Parlement	3
1.2 Lois sur l'organisation des minorités nationales et contre la discrimination	4
2. Situation de la minorité Rom.....	7
2.1. Accès au marché de l'emploi	7
2.2 Enfants Roms et système éducatif.....	9
2.2.1 Classes séparées	9
2.2.2 Choix de l'école.....	10
2.2.3 Education privée.....	11
3. Violence domestique.....	12
4. Internements psychiatriques	14
5. Protection des personnes vulnérables.....	16
6. Violences policières.....	17
7. Garde à vue et détention provisoire.....	19
8. Demandeurs d'asile	20
9. Liberté syndicale.....	22

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, a effectué une visite en Hongrie du 11 au 14 juin 2002 à l'invitation du Gouvernement hongrois. Il souhaite renouveler ses remerciements aux autorités hongroises pour leur coopération lors de cette visite ainsi que pour l'accueil offert aux membres de son Bureau¹ qui ont effectué une visite de suivi du 26 au 29 septembre 2005. Son premier rapport² soulevait un certain nombre de questions concernant la législation et le respect effectif des droits de l'Homme en Hongrie.
2. L'objet du présent rapport est d'évaluer les changements intervenus suite aux conclusions et recommandations faites par le Commissaire en 2002. Il suit l'ordre des recommandations faites par le Commissaire dans son premier rapport.
3. Ce rapport est basé sur les informations fournis par les autorités hongroises concernant l'évolution du respect des droits de l'Homme depuis 2002, les documents d'ONG nationales et internationales, d'organisations internationales, les médias ainsi que sur les constatations et conclusions de la visite de suivi accomplie par les membres du Bureau du Commissaire³.

1. Protection des minorités

1.1 Représentation des minorités au sein du Parlement

4. Dans son rapport le Commissaire recommandait l'adoption d'une législation qui permettrait la représentation des minorités au sein du Parlement comme le prévoit la Constitution.

Evolution de la situation et mesures adoptées

5. L'article 68 § 3 de la Constitution hongroise dispose que « les lois de la République de Hongrie doivent assurer la représentation des minorités ethniques et nationales vivant dans le pays ». Il en découle que le législateur est tenu d'adopter une loi réservant un nombre de

¹ La délégation du Bureau du Commissaire se composait de MM. Markus Jaeger et Julien Attuil.

² Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, 2 septembre 2002, CommDH (2002)6, sur sa visite en Hongrie du 11 au 14 juin 2002 à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée Parlementaire.

³ Cette visite a inclus des rencontres avec deux Secrétaires d'Etat du Ministère de la Jeunesse, Famille, Affaires sociales et de la Parité, des représentants des Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Education et des Affaires étrangères, les Commissaires parlementaires pour les minorités ethniques et nationales et pour les droits civils, le Président et des membres de la Commission du Parlement pour les affaires de droits de l'Homme, de minorité et de religion, le Président du Bureau des Minorités ethniques et nationales, les Présidents nationaux de différentes autorités autonomes des minorités ainsi que le Vice-président et un juge de la Cour suprême, le Président du Conseil national de la justice, la Secrétaire générale de la Cour Constitutionnelle et des juges de la Cour du district de Pest – central. La délégation a visité une école primaire du district XII, le Commissariat de police du district III, la prison centrale de Budapest et l'institut psychiatrique judiciaire ainsi qu'un quartier Rom dans le district IX. Elle s'est longuement entretenue avec des représentants des ONG nationales et internationales ainsi qu'avec le Représentant régional du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (« UNHCR »).

sièges précis aux représentants de minorités en tant qu'éléments constitutifs de l'Etat. Une telle obligation dépasse largement les principes habituels en matière de protection et de représentation des minorités.

6. Une telle loi n'a toujours pas été adoptée malgré les recommandations de différents organes internationales, au premier rang duquel le Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴, d'ONG et les minorités nationales elles-mêmes. Néanmoins, cette lacune normative n'empêche pas la présence de membres de minorités nationales au sein du Parlement. Ainsi, aux cours des dernières élections législatives, des députés appartenant aux communautés roms, allemandes ou slovaques ont été élus. De plus, la Hongrie peut se targuer d'être le premier pays à compter deux députés européens d'origine rom dans ses rangs.
7. Comme l'indique le Comité consultatif de la Convention-cadre dans son deuxième avis sur la Hongrie, outre des difficultés politiques, des questions techniques se posent quant à cette possibilité en raison de la dispersion des minorités sur l'ensemble du territoire, de leur faible nombre pour la plupart, ainsi que du mode de scrutin en vigueur pour l'élection législative⁵.
8. Lors de la visite de suivi, il a été mentionné qu'aucune loi ne prévient les minorités de former des groupes politiques ou de présenter des candidats appartenant exclusivement à une minorité. Une telle démarche pourrait être largement couronnée de succès pour certaines minorités notamment grâce au mécanisme de listes nationales de compensation. Lors de la visite, les représentants de différentes minorités ont indiqué que sans cette loi ils ne pouvaient assurer efficacement la défense de leurs intérêts particuliers. Selon eux, les membres des minorités présents dans le Parlement sont avant tout élus pour représenter un parti et ses idéaux et non une minorité. De plus, selon leurs dires, ils ne sont pas toujours leurs meilleurs porte-paroles. Enfin, la possibilité de constituer des partis « ethniques » n'offre de chances de succès qu'aux minorités les plus importantes, principalement les communautés rom et allemande.

Conclusions

9. Le Commissaire invite le législateur hongrois à veiller à la conformité des lois avec les dispositions de la Constitution et à ainsi adopter un mécanisme assurant la représentation des minorités nationales et ethniques au sein du Parlement.

1.2 Lois sur l'organisation des minorités nationales et contre la discrimination

10. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'analyser les effets de la loi de 1993 sur l'organisation des minorités nationales en vue de l'amender, le cas échéant, notamment en ce qui concerne l'élection des représentants des minorités. Le rapport faisait aussi mention d'un projet de loi sur la lutte contre la discrimination qui devait être adopté.

⁴ Deuxième avis sur la Hongrie, adopté le 9 décembre 2004, ACFC/INF/OP/II(2004)3.

⁵ Ibidem §111, p. 31.

Evolution de la situation et mesures adoptées

11. La Loi LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques permet aux minorités de s'organiser localement comme nationalement via des instances autonomes des minorités nationales et ethniques à qui peuvent être confiées la gestion de certains aspects de la vie culturelle et éducative de la minorité. Néanmoins, elle a été fortement critiquée notamment quant aux modalités d'élection des représentants des minorités. Le mode d'élection permettait à toute personne, sans restriction d'appartenance à une minorité, d'être électeur et éligible au sein des instances autonomes des minorités. L'objectif d'une telle disposition était de permettre à chacun de librement représenter sa minorité. Aucune liste spéciale d'électeurs ni aucun critère ou contrainte pour être candidat n'étaient imposés.
12. Profitant d'un système peu formaliste, des cas évidents de fraude ont été constatés depuis 1993 : candidats se revendiquant de différentes minorités à différentes élections, candidats ayant changé de nom pour apparaître en premier dans les formulaires de vote, candidats instrumentalisés par des partis politiques, etc. Le taux de bulletins nuls démontraient aussi l'incompréhension des citoyens face à cette élection ; ceux-ci votant souvent pour plusieurs minorités en même temps. Ces abus ont été largement dénoncés par les minorités, la société civile comme les instances internationales⁶.
13. Pour remédier à ces difficultés qui décrédibilisent les instances autonomes des minorités et leurs membres, la Hongrie a entrepris de réformer le mode d'élection et la procédure de dépôt des candidatures. Une proposition avait été adressée au Parlement par les Commissaires parlementaires pour les minorités nationales et pour la protection des données. Elle proposait une gestion des listes par les autorités autonomes des minorités ainsi qu'un contrôle de ces dernières sur les candidats afin de garantir leur appartenance à la minorité. Cette proposition, soutenue par les minorités et la société civile ainsi que par certains partis politiques, n'a pas été retenue dans le projet de loi adopté.
14. La loi finalement adoptée par le Parlement prévoit un mécanisme déclaratoire d'enregistrement des membres des minorités. Pour être électeur, les membres des minorités devront se faire enregistrer auprès de la municipalité soit en personne soit par courrier. Cette approche se base sur la responsabilisation de chaque citoyen qui doit se déclarer en son âme et conscience comme appartenant à une minorité. La loi restreint l'usage des listes aux seules élections et prévoit leur destruction une fois l'élection réalisée. Malgré ces restrictions, beaucoup d'ONG se sont montrées méfiantes face à ce mécanisme de déclaration. D'un part, aucun contrôle n'est prévu pour garantir l'appartenance d'un individu à une minorité ; les abus du passé sont donc susceptibles de se reproduire. D'autre part, et surtout, des craintes existent que les listes des minorités soient utilisées par les administrations locales à d'autres fins que le bon déroulement des élections. Cette crainte pourrait également avoir des conséquences sur le nombre de personnes se déclarant d'une minorité.

⁶ Voir à ce titre le premier avis sur la Hongrie du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 22 septembre 2000, § 52, ACFC/INF/OP/I(2001)004

15. La modification de la loi LXXVII de 1993 a été adoptée par le Parlement le 13 juin 2005 puis soumise à la Cour Constitutionnelle par le Président de la République hongroise. Le 27 septembre 2005, la Cour Constitutionnelle a rendu sa décision sur le projet de loi dans laquelle elle entérine les modifications prévues en matière d'élection. Suite à cette décision, la loi devait entrer en vigueur après avoir été revue par le Parlement.
16. L'application prochaine de critères limitant la participation aux élections des autorités autonomes des minorités au niveau local, régional comme national permettra d'asseoir la représentativité et la légitimité de ces organes et d'éviter, dans une large mesure, les abus et problèmes constatés par le passé.
17. Hormis cette modification de la loi de 1993, la protection des minorités s'est récemment vue renforcée. En 2003, la loi CXXV sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances renforce et facilite la lutte contre la discrimination. En janvier 2005, une nouvelle étape a été franchie avec l'établissement de l'Autorité pour l'égalité de traitement. Instance établie par le décret gouvernemental n° 362/2004, elle a pour mandat de contrôler la mise en œuvre effective de la loi CXXV. L'Autorité a compétence pour ordonner la fin des violations, condamner à une amende allant de 200 à 24.000 € voire imposer des sanctions prévues par une autre loi. On peut espérer qu'un tel organe s'assurera que le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme ou le sentiment anti-Rom qui persistent dans une certaine frange de la population hongroise et qui sont parfois tolérés par des autorités locales soient efficacement combattus. Il faut toutefois remarquer que l'Autorité est placée sous l'autorité du Ministère de l'égalité des chances. A ce propos, le Commissaire a rappelé dans un avis relatif à l'établissement d'une institution similaire en Pologne qu'il était fondamental de conférer à une telle autorité une pleine indépendance à l'égard du Gouvernement⁷.

Conclusions

18. Le Commissaire salue les progrès importants réalisés par la Hongrie en matière de représentation des minorités comme de lutte contre la discrimination. Même si les modifications législatives doivent encore montrer leur plein effet, il demeure convaincu que les efforts entrepris sur le plan législatif seront relayés sur le terrain. Une plus grande indépendance de l'Autorité pour l'égalité de traitement pourrait encore renforcer la protection des minorités.

⁷ Avis du Commissaire aux droits de l'Homme, Alvaro Gil-Robles, sur la création d'une institution nationale de lutte contre la discrimination en Pologne, 11 février 2004, CommDH(2004)7 : « Or l'absence d'indépendance formelle d'un organe gouvernemental ne peut que susciter des questions quant à l'indépendance de ses rapports sur les politiques du gouvernement et les pratiques de l'administration, même si ce suivi est confié à des sources extérieures. Cette difficulté est d'autant plus évidente si la personne responsable de l'organe spécialisé est nommée par le Premier ministre et membre du gouvernement. On peut douter de la volonté et de la capacité d'un tel organe d'examiner véritablement les politiques et les pratiques des autres ministères. En outre, le fait que la durée du mandat du responsable de cette institution soit tributaire à la fois de la politique interne au gouvernement et du résultat des élections parlementaires risque de menacer la continuité nécessaire au bon exercice des fonctions d'un tel poste. »

2. Situation de la minorité Rom

2.1. Accès au marché de l'emploi

19. Dans son rapport, le Commissaire recommandait à la Hongrie de poursuivre les programmes pour les personnes sans emploi et donner une assistance particulière aux plans d'aide destinés à la communauté rom en vue de combattre leur discrimination dans l'accès à l'emploi. Le rapport mentionnait à titre d'exemple des mesures facilitant l'accès des Roms à des prêts bancaires ou des allègements fiscaux pour les entreprises employant des Roms. Il indiquait également que le problème du logement des Roms était connexe au chômage qu'ils rencontraient.

Evolution de la situation et mesures adoptées

20. Depuis les années 1990, la communauté Rom de Hongrie est durement touchée par le chômage et la misère. Le chômage touche plus de 60 % de la communauté et le nombre de Roms dépendant d'un seul salaire est trois fois supérieur à la moyenne nationale⁸.

21. La Hongrie a largement pris en compte les difficultés des Roms dans l'accès à l'emploi et tente désormais d'offrir des solutions concrètes. Les autorités reconnaissent que la difficulté d'accès à l'emploi est liée à la faiblesse de l'éducation, aux mauvaises conditions de vie mais également aux préjugés des employeurs vis-à-vis des Roms. Des études démontrent que le marché de l'emploi n'offre que rarement des emplois décents pour les Roms qui vivent dans les milieux ruraux. Or une large part de la minorité rom réside en fait hors des principales villes de Hongrie.⁹

22. En 2003, selon les informations fournies par les autorités hongroises, le Ministère du travail et de l'emploi a alloué 8,56 milliards de forints hongrois – plus de 34 millions d'euros – pour des mesures destinées à améliorer l'accès à l'emploi des Roms. Un programme soutenu par le Fonds pour le marché du travail a été initié en 2003 pour soutenir l'emploi et la formation des chômeurs d'origine Rom dans des institutions publiques. Avec la mise en place d'un mécanisme proche de la discrimination positive, un nombre significatif de Roms a également intégré des emplois publics à titre temporaire comme permanent.

23. En 2004, le Gouvernement a initié une étude afin de mieux définir les attentes et les besoins de la communauté Rom dans l'accès au marché du travail. Les résultats de cette étude sont espérés en 2006. Il a également adopté une Résolution sur le programme gouvernemental pour renforcer l'intégration sociale des Roms¹⁰.

⁸ Roma Education Fund, *Needs Assessment Study for the Roma Education Fund, Background Paper*, Hungary, 2004.

⁹ *European Roma Rights Centre*, rapport « fantôme » devant le Comité des droits de l'enfant, Nations Unies, 13 septembre 2005.

¹⁰ Résolution gouvernementale 1021/2004 (III.18.).

24. Sur le plan judiciaire, des décisions exemplaires de tribunaux ont ouvert la voie dans la lutte contre la ségrégation et le racisme. Ainsi un tribunal local a accordé le 26 août 2005 une compensation à deux Roms dont l'accès en discothèque avait été refusé. Des décisions similaires ont été prises concernant l'accès des Roms à des bars, restaurants mais aussi à des lieux publics notamment des hôpitaux ou des maternités¹¹. Une telle jurisprudence ne semble toutefois pas encore exister en matière de discrimination à l'embauche.
25. Des efforts restent à accomplir. Le Plan d'action national pour l'emploi de 2004 du ministère de l'emploi fait référence à de multiples reprises à l'attention particulière qui doit être accordée aux Roms et à leurs besoins. Cependant, le plan d'action justifie également le fait que le taux de chômage des 25 – 54 ans en Hongrie soit supérieur à la moyenne européenne par l'inactivité des Roms¹². Une telle justification laisse à entendre que la minorité Rom n'appartient pas pleinement à la communauté nationale. De plus, l'ensemble des programmes récemment initiés n'affecte pour le moment qu'une part minime des Roms vivant dans le chômage et l'exclusion.
26. Concernant l'accès au logement, question souvent liée à l'accès au marché du travail, les Roms continuent de rencontrer d'importantes difficultés à disposer de logements décents pour des raisons économiques mais aussi d'une certaine ségrégation. Ainsi, au niveau local, des Roms ont été plusieurs fois empêchés de s'établir dans des quartiers par la résistance de la population locale et/ou l'action des autorités locales¹³. D'un autre côté, les expulsions de familles roms de leur logement, que le Commissaire avait constatées en 2002, continuent à être pratiquées¹⁴. Afin de répondre à ce problème de ségrégation en matière de logement, le Ministère de la Famille et des Affaires sociales a lancé un programme visant à assurer le logement et l'insertion sociale des personnes vivant dans les quartiers de Roms. Le Gouvernement est convaincu qu'il est urgent d'atténuer et de mettre un terme aux préjugés envers les Roms et y travaille notamment au travers d'un projet intitulé « Pour une société solidaire »¹⁵.

Conclusions

27. Le Commissaire constate la prise en compte par les autorités gouvernementales des difficultés que les membres de la communauté Rom rencontrent dans l'accès au travail. Ces

¹¹ State department, *country reports on human rights practices for 2004*.

¹² "5.1.2 Characteristics of employment and activity by age group

[...] The employment rate of the population aged 25 to 54 is 5 percentage points lower and their economic activity is 6 percentage points lower than the EU-15 average. One reason for this is that 10% of the people of 25 to 54 years of age is a pensioner, or receive disability benefits. The low employment and economic activity of the Roma population is another factor restricting the labour supply in this age group." National Action Plan for Employment, 2004, http://www.fmm.gov.hu/upload/doc/200412/nap_final_en_041208.pdf

¹³ Deuxième avis du Comité Consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie, § 49, adopté le 9 décembre 2004, ACFC/INF/OP/II(2004)3.

¹⁴ European Roma Rights Centre, "Forced Eviction of One Romani Community Stopped, While Others Continue in Hungary.", 9 February 2004.

¹⁵ Commentaires du Gouvernement hongrois sur le deuxième avis du Comité Consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie, § 6, GVT/COM/OP/II(2004)003.

efforts doivent néanmoins être poursuivis et intensifiés afin d'offrir de réelles possibilités d'emploi aux Roms notamment via l'adoption de mesures spécifiques incitant les employeurs privés à suivre les initiatives initiées dans la fonction publique. En matière de logement, il convient d'amplifier les mesures prises afin de faciliter l'accès des Roms à des logements décentes tout en punissant fermement les comportements discriminatoires ou anti-Roms et en poursuivant la lutte contre les préjudices sociaux à leur égard.

2.2 Enfants Roms et système éducatif

28. Dans son rapport le Commissaire recommandait d'augmenter le nombre et la qualité des programmes de formation professionnelle accessibles à la communauté rom et offrir à ses enfants un enseignement de qualité et non discriminatoire. Si le rapport soulignait l'augmentation importante du nombre de bourses accordées aux étudiants roms, il dénonçait aussi une ségrégation dans certaines écoles où les enfants roms étaient placés dans des classes pour les enfants défavorisés et handicapés.

Evolution de la situation et mesures adoptées

2.2.1 Classes séparées

29. Le Ministère de l'éducation estime que 95 % des enfants en âge d'aller à l'école y sont inscrits. A côté du cursus normal de scolarisation, il existe une scolarité aménagée pour les enfants considérés comme nécessitant une attention particulière car atteints d'un handicap. Si les classes ordinaires comptent un maximum de 25 enfants, ces classes spéciales ne peuvent accueillir plus de 13 élèves afin d'offrir un meilleur enseignement. L'allocation par élève attribuée par l'Etat aux collectivités locales est doublée pour les enfants scolarisés dans ces classes spécialisées.
30. Environ 20 % des enfants roms continuent d'être inscrits dans ces classes¹⁶ alors qu'au total seulement 2 % des enfants hongrois fréquentent ces mêmes classes spécialisées. Il faut noter que la dyslexie est considérée comme une difficulté sérieuse nécessitant le placement de l'enfant dans ces classes spéciales et que la marginalité a parfois été considérée comme un handicap. En conséquence, si le taux d'enfants handicapés en Europe est de 2,5 %, il est de 5,5 % en Hongrie en raison de ces placements inappropriés et abusifs.
31. Un mécanisme de protection a été récemment institué, imposant l'assentiment des parents pour inscrire un enfant dans une classe spéciale. De plus, l'enfant doit être rapidement testé pour mesurer ses capacités. Lors de la visite, il a été indiqué à la délégation que les dossiers de 2.000 enfants considérés comme handicapés avaient été analysés scrupuleusement afin de contrôler que le placement dans ces classes était strictement nécessaire et de remédier aux abus d'autorité pour des motifs économiques ou de ségrégation. Sur ces 2.000 enfants, 10 % ont réintégré un cursus ordinaire après analyse, démontrant ainsi qu'un contrôle strict de ces placements doit se poursuivre.

¹⁶ ils représentent 20 % de leur classes d'âge mais composent 50 % des élèves des classes spéciales

32. Des progrès importants ont aussi été réalisés d'un point de vue judiciaire. La Cour d'appel de Budapest a condamné des autorités locales et une école de Tiszatarján pour avoir maintenu dans des classes séparées et inférieures certains enfants – pour la plupart Roms – entre 1994 et 1999 sans fondement juridique ni certificats médicaux¹⁷. La Cour d'appel a notamment considéré que le résultat d'une telle pratique aura des effets prolongés sur les victimes et que l'école a failli dans la reconnaissance et la résolution des difficultés d'apprentissage des victimes en décidant de les scolariser dans un cursus inférieur.
33. Le Gouvernement a décidé d'adopter de nombreuses réformes à l'attention des Roms notamment sur les questions d'éducation. Selon les autorités rencontrées, l'accès à l'éducation des enfants Roms est limité en raison d'une certaine discrimination mais aussi de la pauvreté de nombreuses familles. C'est pourquoi, les repas et les manuels scolaires sont désormais offerts aux enfants les plus défavorisés. Cette mesure concerne en premier lieu les enfants roms et permet de couvrir dans une large mesure les carences financières des parents. Un programme d'aide aux municipalités pour construire des écoles a été initié. Toutefois, dans les bourgades les plus reculées, les mairies manquent de connaissances et de moyens humains pour entreprendre les démarches d'aide.
34. Le Ministère de l'éducation a également adopté des mesures afin de mettre un terme à la ségrégation en allouant des bourses d'intégration aux écoles. Dans les cas de quartiers où les enfants sont socialement défavorisés en raison de la pauvreté, de leurs origines ethniques ou pour tout autre raison, un financement particulier encourage l'intégration sociale en attirant des enfants issus de milieux plus aisés¹⁸.
35. Afin de mieux appréhender l'intégration des questions roms, un Commissaire ministériel pour l'intégration des enfants roms et désavantagés a été créé en 2002 au sein du Ministère de l'Education. Il dispose d'un droit d'intervention dans toutes les décisions prises en matière d'éducation ainsi que d'un budget propre. Enfin, la loi sur l'éducation a été amendée en 2003 et interdit désormais toute ségrégation dans les écoles et toute discrimination directe ou indirecte¹⁹. L'âge de scolarisation obligatoire a aussi été relevé de 16 à 18 ans. Ce rallongement de la scolarisation obligatoire peut entraîner des conséquences financières non négligeables dans les foyers les plus modestes mais permettra aussi de garantir un minimum de connaissance et de formation à tous les enfants sortant du système scolaire hongrois et de mieux les préparer au marché du travail.

2.2.2 Choix de l'école

36. Comme indiqué précédemment, des efforts ont été entrepris pour essayer d'assurer un certaine mixité sociale et ethnique dans les établissements scolaires. Pour autant, des écoles exclusivement Roms subsistent et cette situation a été confortée voire aggravée par la disposition législative offrant aux parents la possibilité de choisir l'école de leurs enfants.

¹⁷ Décision de la Cour d'appel de la ville de Budapest (Fovárosi Íteltábla) du 7 octobre 2004. Les familles des neuf enfants se sont vues accordées la somme totale de 650 000 forints (environ 14.600 €).

¹⁸ JIM Hongrie p.31.

¹⁹ Amendement de 2003 de la loi LXXIX sur l'éducation de 1993.

37. L'absence de découpage scolaire et le libre arbitre des parents pour choisir l'école de leurs enfants ont pour objectif théorique de créer une émulation entre les écoles et donc d'améliorer la qualité de tous les établissements. Dans la pratique, ce mécanisme désavantage les enfants les plus modestes dont les parents ne peuvent payer le transport vers un autre établissement. Surtout, il rend plus difficile la mixité sociale, les parents choisissant souvent de scolariser les enfants avec d'autres, issus du même groupe ou avec le même statut social. Il facilite, en fait, la ghettoïsation des Roms en permettant à des parents réfractaires à voir leurs enfants scolarisés avec des Roms à les inscrire dans un autre établissement. Enfin, ce libre choix oblige parfois certains enfants à aller dans une école en dehors de leur quartier faute de places disponibles pour eux.
38. Parmi d'autres éléments, l'échec scolaire des enfants Roms peut s'expliquer pour les raisons suivantes : l'âge de l'entrée à l'école primaire et l'accès aux écoles secondaires. Alors que 70% des enfants non-Roms débutent l'école à 6-7 ans, cette proportion approche seulement les 50 % chez les enfants Roms. 10 % d'entre eux commencent l'école à 8 ans et plus²⁰. Ces enfants n'ayant souvent pas accès à des écoles maternelles, leur entrée en école primaire est différée car ils sont considérés comme pas assez mûrs. En dehors des grandes villes, il n'est pas rare qu'il n'y ait qu'une école maternelle pour toute une région. Ensuite, lorsqu'ils sortent de l'école primaire, l'accès au cycle secondaire leur est plus difficile car ils ont suivi des enseignements moins avancés dans des classes spéciales ou séparées. Ils sont donc plus souvent orientés vers les filières d'apprentissage ou abandonnent plus facilement les études en cours de cursus.

2.2.3 Education privée

39. Une certaine ségrégation perdure également via le placement d'enfants en « éducation privée ». Mécanisme initialement créé pour une certaine élite sportive, artistique ou intellectuelle, il permet à des enfants de poursuivre leur scolarité à domicile et de n'être astreint qu'à quelques heures d'enseignement par semaine. Un tel système nécessite évidemment un soutien de la part des parents ou de l'entourage de l'enfant²¹.
40. Selon les statistiques, les enfants roms sont huit fois plus nombreux à suivre un tel cursus que les enfants non-roms. L'éducation privée est donc utilisée par certains établissements pour renvoyer des enfants roms dans leur foyer tout en les privant d'un suivi éducatif. D'ailleurs, le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques a reçu de nombreuses plaintes de parents d'enfants « à problèmes » ayant été contraints de recourir à ce régime sous la pression des écoles²². Il faut aussi garder à l'esprit que la persistance de quelques heures de cours de l'établissement scolaire permet à celui-ci de continuer à toucher l'allocation gouvernementale versée pour chaque enfant.

²⁰ Roma Education Fund, *Needs Assessment Study for the Roma Education Fund, Background Paper*, Hungary, 2004.

²¹ Pour plus de détails voir *Hungarian Helsinki Committee, Written Comments regarding the second monitoring cycle on Hungary under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 20 septembre 2004.

²² Rapport annuel du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, 2002.

Conclusions

41. Le Commissaire constate les mesures adoptées par les autorités hongroises afin de favoriser la scolarisation de tous les enfants et d'apporter des aides financières et matérielles aux plus défavorisés et tout particulièrement aux enfants roms. La mise en place d'un contrôle plus strict du placement en classe spécialisée ou la création du Commissaire ministériel sur les questions des Roms et des désavantagés vont dans ce sens. Ces initiatives doivent se poursuivre et s'intensifier afin de pleinement garantir l'accès libre et égalitaire au système éducatif. Il convient surtout de mettre un terme, le plus rapidement possible, aux orientations abusives vers les classes spécialisées ou l'éducation privée des enfants roms.

3. Violence domestique

42. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'analyser le phénomène de la violence au sein de la famille et établir un plan de mesures concrètes pour lui faire face, en commençant par former les agents de police plus spécifiquement dans le domaine de la protection des femmes et des enfants. Le rapport soulevait également le manque de subventions publiques destinées aux centres d'accueil pour femmes battues.

Evolution de la situation et mesures adoptées

43. La violence domestique demeure un problème considérable en Hongrie. Selon la dernière étude réalisée, au moins un million de femmes ont été victimes de violence conjugale et chaque année entre 50 et 150 femmes sont tuées par un membre de leur famille²³, ce qui représente plus d'une femme tuée chaque semaine. Les données officielles sont toutefois lacunaires. En effet, le code pénal ne définit pas la violence domestique comme un crime ou un délit. Dès lors, la compilation des crimes par les forces de l'ordre et les procureurs ne peut être fait en prenant en compte cette question.

44. Réagissant à cette situation, les agents de police commencent à recevoir des formations d'ONG et d'organisations internationales sur la façon de répondre à la violence domestique et à la considérer non plus comme un problème de couple mais bien comme un acte délictueux. Toutefois, l'absence d'une pénalisation distincte de ces actes ne facilite pas leur prise en compte par les forces de l'ordre comme par les juridictions pénales. Des difficultés demeurent également quant aux plaintes déposées par les victimes comme dans le respect d'une certaine confidentialité dans la procédure. Les agresseurs sont le plus souvent punis d'une simple amende ou d'une peine avec sursis. Selon les autorités, lorsque la vie d'une personne est menacée, la cour se doit de condamner le délinquant à une peine de prison ferme. De plus, un amendement un code pénal en 2005 permet au juge comme au procureur d'ordonner à une personne en liberté conditionnelle de ne pas approcher une victime, sa maison ou son lieu de travail²⁴.

²³ NANE Women's Rights association, *Domestic violence: don't tolerate violence!*, 2003.

²⁴ La loi n° XCI, 2005 amende l'article 82 §§ 1 et 2 du code pénal.

45. Depuis 1994, l'ONG NaNE a ouvert une ligne téléphonique d'aide aux femmes en cas d'urgence. En avril 2005, ligne téléphonique nationale d'information et d'intervention a commencé à opérer sous la direction du Ministère de la jeunesse, de la famille, des affaires sociales et de l'égalité. Elle fonctionne 24 heures sur 24 avec l'intervention de travailleurs sociaux, de juristes et de psychologues.
46. Le Bureau gouvernemental pour l'égalité a ouvert un centre pilote de gestion des crise à Budapest en décembre 2003. Il offre une assistance et soutien aux femmes victimes de violence, tout en collectant des données avec un objectif méthodologique. Il participe aussi activement à la formation aux questions de la violence domestique. Au printemps 2004, les Ministères concernés ainsi que les services de la police nationale ont conduit une campagne jointe dans les médias sur la violence domestique. Une campagne similaire a également eu lieu à l'automne 2005.
47. En matière de centres d'accueil pour femmes battues, la Hongrie ne dispose pas encore d'un réseau à la hauteur du problème. Actuellement, le centre de Budapest géré par l'Armée du salut pouvant accueillir 20 personnes ou trois familles est le seul centre uniquement destiné à accueillir des victimes de violences domestiques et leurs enfants. En l'absence d'autres structures adaptées, les victimes sont contraintes de se réfugier dans les 90 centres pour femmes et familles en détresse. Si ces centres sont une solution de dernier recours, ils ne répondent pas pleinement aux besoins des victimes. D'une part, leur adresse n'est pas tenue secrète ; d'autre part, ils ne sont pas toujours adaptés pour accueillir des enfants (en bas âge ou en fin d'adolescence), les femmes atteintes d'un handicap ou ayant un enfant atteint d'un handicap²⁵. Enfin, le personnel n'est pas toujours formé, adapté ou suffisamment qualifié pour répondre aux besoins de protection et d'écoute des victimes de violence.
48. Afin de remédier à cette carence inacceptable, le Ministère de la jeunesse, des affaires familiales et sociales et de l'égalité a lancé un programme au cours du second semestre 2005 avec pour objectif d'ouvrir quatre centres par comté ainsi que quatre à Budapest à l'attention des femmes victimes de violences domestiques et leurs enfants. Plusieurs associations et ONG ont répondu à l'appel d'offre gouvernemental. Ce programme, qui doit être salué et soutenu, a connu et connaît encore certaines difficultés financières. Selon les informations transmises par les autorités hongroises, huit centres d'accueil temporaire pour des familles ont été sélectionnés pour offrir un logement et un soutien aux victimes fuyant le domicile conjugal, avec ou sans enfants. L'ouverture d'un refuge secret est prévu afin d'accueillir exclusivement des femmes victimes et leurs enfants.
49. Enfin, sur le plan législatif, les autorités hongroises discutent depuis plusieurs années la possibilité d'adopter une loi relative à la violence domestique. En 2003, le Parlement a adopté une résolution sur le développement d'une stratégie nationale afin de prévenir et de lutter contre la violence domestique²⁶. Cette résolution indique clairement que la violence domestique ne peut et ne doit pas être un problème de la sphère privée. En conséquence, le

²⁵ A ce sujet, voir l'opinion du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies, Communication n° 2/2003, Mme A.T. c. Hongrie, 26 janvier 2005.

²⁶ Résolution parlementaire n°45/2003 (IV. 23).

Ministère de l'Intérieur a pris des dispositions réglementaires afin de renforcer la répression et d'adopter une approche orientée vers les victimes²⁷. En 2005, une résolution du Gouvernement a invité ses différents organes à développer la formation sur cette question²⁸.

50. Lors de la visite de suivi, un débat important se tenait en Hongrie concernant l'adoption d'une loi prévoyant la possibilité d'éloigner le partenaire violent du domicile en cas de violence domestique. Les autorités hongroises ont subséquemment informé le Commissaire que le 13 février 2006, des amendements au code de procédure pénale avaient été adoptés et comprenaient des dispositions d'éloignement comme une nouvelle mesure coercitive. Selon la nouvelle législation, l'éloignement peut être prononcé lorsque qu'une infraction engendrant une peine de prison est suspectée d'avoir été commise et que l'auteur de l'acte risque d'influencer, de menacer ou de réitérer son acte sur la victime. Ces éloignements peuvent être ordonnés par un tribunal pour une période allant de 10 à 30 jours, non renouvelable.

Conclusions

51. Le Commissaire salue les progrès réalisés en matière de protection des victimes des violences domestiques et invite les autorités hongroises à intensifier cette lutte notamment en poursuivant les formations spécifiques et sensibilisation de la société sur ce problème. Des centres d'accueil spécifiquement destinés aux victimes des violences conjugales devraient rapidement être ouverts afin d'offrir protection et écoute aux victimes en détresse et à leurs enfants.
52. Sur le plan législatif, le Commissaire appelle les autorités gouvernementales et parlementaires à adopter au plus vite une loi criminalisant spécifiquement la violence domestique. La loi, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2006, permettant d'éloigner du domicile, de façon provisoire, l'auteur des violences conjugales est à saluer. Il appartient désormais d'assurer sa bonne et pleine mise en œuvre afin de garantir une meilleure protection aux victimes.

4. Internements psychiatriques

53. Concernant les internements psychiatriques, le Commissaire recommandait de veiller à ce que la législation et la pratique assurent un contrôle efficace et continu de toute décision d'internement psychiatrique. Le rapport faisait également état de l'utilisation de lits-filets dans certains hôpitaux psychiatriques.

Evolution de la situation et mesures adoptées

54. Il n'existe en Hongrie qu'un seul centre psychiatrique pour les personnes condamnées, l'Institut judiciaire d'observation et de traitement psychiatrique, dont l'acronyme hongrois est « IMEI ». Selon le code pénal, l'internement à l'IMEI ne peut être prononcé que si

²⁷ SEELINE, *Criminal Code report: Hungary, legal mechanisms regarding violence against women*, 9 juillet 2003.

²⁸ Résolution gouvernementale, n°1036/2005 (IV. 21)

l'individu a commis une infraction violente à l'égard d'une personne ou un acte qui constitue un danger pour le public engendrant une peine d'au moins un an de prison, si elle est exemptée de condamnation en raison de sa santé mentale et si il existe un danger de récidive. Pour prononcer un tel internement, un tribunal doit également recevoir l'opinion de deux experts²⁹.

55. Si la décision d'internement ne semble pas soulever de difficultés particulières, la procédure de révision de l'internement continue de faire l'objet de critiques. Le code de procédure pénale prévoit que l'interné peut contester son placement dans l'année suivant son internement³⁰. Si ce dernier est confirmé par le tribunal, une révision du placement en institution psychiatrique judiciaire est alors réalisée annuellement. Le Procureur, l'interné, sa défense ou le directeur de l'établissement peuvent, entre autres personnes, faire une demande de révision. Toutefois, la cour peut refuser de considérer cette demande si une telle révision a été faite dans les six précédents mois. Pour rendre sa décision, la cour dispose des rapports du psychiatre de l'interné à l'IMEI ainsi que d'un expert. En cas de décision négative, le patient peut faire appel de ce jugement.
56. La procédure de révision annuelle par le tribunal de la décision d'internement des patients à l'IMEI a récemment fait l'objet de critiques de la part de la société civile³¹. Elle apparaît comme peu contradictoire, les malades n'étant que rarement présents et la durée des audiences souvent inférieure à dix minutes. Ces informations ont été confirmées lors de la visite de suivi, où des magistrats ont indiqué que plus de temps n'était pas nécessaire, les décisions se basant principalement sur les rapports des experts. Les avocats et les internés présents n'ont donc que peu, voire pas, de possibilité de présenter leurs vues et de faire valoir leurs opinions.
57. Enfin, des difficultés semblent aussi exister lorsque la famille de l'interné devant être libéré ne peut l'accueillir. En effet, pour éviter toute récidive ou rechute, il importe de garantir que le patient soit accueilli dans un environnement adapté. En l'absence d'une solution familiale, les malades sont orientés vers les institutions psychiatriques souvent pleines et ils doivent attendre près de trois ans avant de pouvoir être transférés vers les structures civiles.
58. Concernant la procédure d'internement forcé dans les hôpitaux psychiatriques, elle est toujours régie par la loi sur la santé de 1997 qui prévoit deux mécanismes. La procédure normale où un patient peut être hospitalisé contre sa volonté via une décision d'un tribunal à la demande d'un psychiatre. La procédure d'urgence permet l'hospitalisation immédiate en cas de dangerosité particulière à la demande d'un médecin. Ce placement forcé doit être revu dans les 72 heures par un tribunal. Dans les deux cas, la procédure requiert une audience avec le patient, un expert médical indépendant ainsi que le médecin ayant demandé

²⁹ Articles 101 (1) et (2) du code de procédure pénale qui d'ailleurs ne précise pas le type d'experts requis.

³⁰ Selon les autorités hongroises, des modifications au code de procédure pénale ont été récemment adoptées pour réduire de moitié les périodes incompressibles avant révision. Ainsi, la première demande de révision pourra être faite après seulement six mois. Ces amendements entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

³¹ Voir le rapport de MDAC, *Liberty denied: human rights violations in criminal psychiatric detention reviews in Hungary*, 2004.

ce placement. Le patient a droit à l'aide juridictionnelle gratuite dans ce type de procédure. L'internement forcé est revu par le tribunal tous les 30 jours. Si des difficultés existaient dans la pratique quant à la distinction entre internement volontaire et forcé, il semble que des améliorations ont été constatées pour garantir aux patients le respect de leurs droits et de leur volonté.

59. Enfin, après de multiples dénonciations de la part d'ONG et d'institutions internationales, et notamment du CPT, le 6 juillet 2004 le Ministre de la santé, des affaires familiales et sociales a adopté un décret³² rendant illégal l'usage des lits-filets dans l'ensemble des institutions psychiatriques hongroises.

Conclusions

60. Le Commissaire salue les avancées entreprises notamment quant à la disparition effective des lits-filets et l'amélioration de la prise en compte des droits des patients dans les procédures d'internement en hôpitaux psychiatriques. Il invite les autorités hongroises à réaliser des efforts similaires concernant les procédures de révision de l'internement judiciaire dans l'IMEI afin de garantir un réel contradictoire et la prise en compte de la volonté du malade.

5. Protection des personnes vulnérables

61. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'établir des programmes de protection pour les personnes âgées et personnes atteintes de troubles mentaux, comportant la création et/ou la réhabilitation d'établissements adaptés et dotés de moyens suffisants.

Evolution de la situation et mesures adoptées

62. La Hongrie a mis en place différents programmes, notamment avec l'aide financière de l'Union européenne, afin de diminuer la surpopulation constatée et de mettre en place des structures à taille plus humaine. Selon les ONG rencontrées, si des progrès ont été réalisés avec la fermeture de certaines institutions psychiatriques grandes et vétustes et le transfert des patients vers des structures modernes, le manque de moyens et l'utilisation de fonds pour d'autres objectifs ont mis un terme à ces progrès. Un constat similaire peut être fait pour les centres pour personnes âgées, surtout dans le secteur public.
63. En matière d'institutions psychiatriques pour les enfants, les places offertes sont insuffisantes pour répondre à la demande. Ce faisant, la loi autorise, en l'absence d'un centre psychiatrique pour mineurs, le placement d'enfants dans des institutions psychiatriques pour adultes. De plus, lorsque ces institutions pour mineurs existent, elles sont fréquemment en sous-effectif et manquent notamment de psychiatres.

³² Acte n° 60/2004 (VII. 6.) sur les règles d'admission des patients psychiatriques dans une institution et les procédures contraignantes pouvant être utilisées durant le traitement.

64. Concernant les conditions de vie dans l'IMEI que la délégation a pu visiter, il faut tout d'abord souligner la vétusté des infrastructures. L'IMEI, bien qu'institution indépendante et autonome, est située à l'intérieur de la prison de Budapest dans un bâtiment datant de 1896. Au moment de la visite, elle comptait 200 personnes en traitement obligatoire et 50 détenus en traitement ordonné après leur condamnation. La capacité maximale du centre est de 311 places. Si la capacité maximale n'était pas atteinte, l'institution laissait une impression de surpeuplement notamment en raison d'un grand nombre de lits dans chaque chambre et de la vétusté générale de l'ensemble des équipements. En raison d'un manque de moyens évident, que les autorités ont reconnu, les internés ne peuvent bénéficier de l'ensemble des traitements nécessaires ou d'une nourriture équilibrée. Malgré les efforts louables de l'équipe d'encadrement, les équipements sont inadaptés et d'un autre temps, notamment les lits qui consistent, pour la plupart, en un matelas de 2 cm d'épaisseur posé sur une planche de bois faisant office de sommier à l'intérieur d'un cadre de lit souvent rouillé. Les cellules d'isolement sont elles aussi impropres pour l'accueil, dans des conditions dignes, des malades les plus atteints. Les autorités ont informé le Commissaire qu'un programme de modernisation des institutions pénales³³, dont l'IMEI bénéficie, a été lancé en 2002. La fin de mise en œuvre de ce programme est prévue pour 2007-2008. De plus des investissements ont récemment été réalisés à l'IMEI, les systèmes de distribution d'eau et d'électricité ont notamment été changés.
65. Lors de discussions au cours de la visite de suivi, les autorités ont reconnu le caractère pour le moins inadéquat de ce centre et ont indiqué le projet de construire un nouveau centre de 400 places, en dehors de l'enceinte de la prison pouvant accueillir les patients actuels de l'IMEI ainsi que d'autres, atteintes de dépendance.

Conclusions

66. Le Commissaire encourage la poursuite des efforts entrepris à l'attention des mineurs, des personnes âgées ou atteintes de troubles mentaux afin d'offrir à tous des conditions de vie dignes dans des institutions adaptées et non surpeuplées. Il invite les autorités hongroises à initier au plus vite la construction du centre psychiatrique destiné à remplacer l'IMEI et à améliorer les conditions de vie dans ce dernier, actuellement indigne, en attendant l'ouverture du nouveau centre.

6. Violences policières

67. Dans son rapport, le Commissaire recommandait de développer des programmes de formation pour les agents de police afin d'éradiquer toute violence policière et assurer des poursuites en cas d'infraction. Le rapport s'inquiétait des plaintes contre des brutalités policières et des mauvaises relations entre les Roms et les forces de l'ordre.

³³ Décret gouvernemental, n° 2147/2002.

Evolution de la situation et mesures adoptées

68. En juillet 2004, la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu un arrêt relatif aux violences subies par le requérant lors de sa garde à vue en 1996 et constatait la violation de l'article 3 de la CEDH³⁴. En 2004, deux cas de morts suspects impliquant des forces de l'ordre ont été enregistrés. Le premier concerne le décès d'un Bulgare qui a tenté de s'échapper d'un véhicule de police. L'autopsie a montré que l'homme était mort par strangulation. Les deux policiers en cause ont été suspendus de leurs fonctions jusqu'à la fin de l'affaire. En juillet, un Rom est mort après avoir été poursuivi par un policier en dehors de son service. L'enquête médicale préliminaire a montré que l'homme était mort en raison d'une malformation cardiaque. Le rapport du médecin légiste indiquait néanmoins des traces suspectes de sable et d'eau dans les voies respiratoires³⁵. Des cas de violences policières continuent à être enregistrés notamment à l'encontre de Roms et dans des zones rurales³⁶.
69. Malgré ces constats, un changement notable s'est opéré dans l'attitude des autorités hongroises dans leurs réactions à de tels actes. Des procédures disciplinaires et pénales sont désormais ouvertes contre les policiers responsables, les condamnations et les mises à pied sont fréquentes.
70. De plus, la police, comme d'autres représentants des forces publiques, bénéficient de formations périodiques aux droits de l'Homme ainsi que d'enseignements sur des questions telles que la traite des êtres humains lors de leur formation initiale à l'académie de police. Des postes de policiers ont été ouverts aux Roms avec un mécanisme de discrimination positive. Pour de multiples raisons (manque de formation, réticence, etc.), ces postes ne sont pour l'instant que peu pourvus mais leur existence doit être saluée. Des policiers ont aussi été formés à la culture et à une langue rom pour faciliter communication et compréhension réciproque.

Conclusions

71. Le Commissaire constate la diminution des cas d'abus de violence policière et la politique de poursuite des responsables lors de leur survenance. Les efforts entrepris dans la formation initiale, l'ouverture des forces de police aux Roms et à leur culture permettront de réduire davantage les cas d'abus qui persistent.

³⁴ CEDH, arrêt *Balogh c. Hongrie*, 20 juillet 2004, requête n° 47940/99.

³⁵ State department, *country reports on human rights practices for 2004*.

³⁶ Voir notamment l'enquête détaillée du *Hungarian Helsinki Committee, Presumption of Guilt*, février 2005.

7. Garde à vue et détention provisoire

72. Le Commissaire recommandait dans son rapport de mettre en vigueur les dispositions révisées du Code de procédure pénale concernant la détention provisoire tout en prenant des mesures prioritaires pour que la détention provisoire se réalise dans des établissements pénitentiaires prévus à cet effet. Selon le rapport, un tiers des personnes en détention provisoire l'étaient dans des commissariats parfois pour des durées prolongées.

Evolution de la situation et mesures adoptées

73. Les dispositions du code de procédure pénale et notamment son article 135 imposant la détention provisoire dans des maisons d'arrêt devaient entrer en vigueur en janvier 2003. Son application a été reportée en raison de l'impossibilité de mettre en œuvre cette mesure en 2003 par manque de places. Le nouveau code de procédure pénale est finalement entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

74. La loi prévoit le maintien en garde à vue pour un maximum de 72 heures. L'inculpé peut rencontrer son avocat avant tout interrogatoire et pendant toute la durée de la garde à vue. Passé ce délai, une inculpation est nécessaire pour maintenir la personne en détention. Le droit applicable (art. 135 § 2) prévoit désormais la possibilité de garder un inculpé dans un commissariat pour une période maximale de 60 jours. Ce délai est fréquemment utilisé par les forces de police afin d'obtenir la coopération de l'inculpé ou des preuves et des informations nécessaires à l'enquête.

75. La durée maximale de détention provisoire dans une maison d'arrêt est de trois ans. Selon le Bureau du Procureur général, la durée moyenne de détention provisoire était de 118,5 jours en 2004 dont 12 % détenus pour une période supérieure à huit mois.

76. Suite à ce « transfert » des inculpés des commissariats vers les maisons d'arrêt, le Ministère de l'Intérieur a décidé de réaliser une inspection de l'ensemble des cellules des commissariats afin d'évaluer les travaux de rénovation nécessaires et les besoins dans chaque district. En plus de cette mesure exceptionnelle, il faut noter que chaque Procureur réalise des inspections dans les cellules des commissariats dépendant de sa juridiction. Ainsi dans le Commissariat du district III visité par la délégation, le Procureur avait imposé un maximum de deux détenus par cellule.

77. Malgré le report de deux ans de l'entrée en vigueur du nouveau code pour permettre la réalisation du « transfert » dans de bonnes conditions, les prisons n'ont pas manqué de connaître une augmentation, certes limitée, de leur population mais qui a toutefois aggravée la situation de surpopulation carcérale préexistante. Le taux d'occupation des prisons hongroises était de 144 % en mars 2005 avec une prison qui atteignait un taux de 220 %. Cette surpopulation entraîne inévitablement de la violence entre les détenus et des difficultés de gestion pour le personnel pénitentiaire. Néanmoins, le nouveau code de procédure pénale a instauré de nouvelles possibilités et alternatives à la détention. De plus,

depuis 2002, trois nouvelles prisons ont été ouvertes, tout ceci permettant de limiter l'explosion de la population carcérale. Les autorités hongroises ont informé le Commissaire que deux prisons – de 700 et 800 places – devraient être ouvertes en 2007 et qu'une prison régionale pour mineurs commencera à fonctionner en mars 2006. Ces investissements devraient avoir comme conséquence automatique de diminuer le taux de surpopulation.

Conclusions

78. Le Commissaire salue l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale et la limitation substantielle du délai de détention dans les commissariats. Pour autant, il réaffirme que les inculpés doivent, par principe, être détenus dans une maison d'arrêt et non dans un commissariat afin de prévenir tout abus d'autorité de la part des forces de l'ordre. L'augmentation de la population carcérale demeure également un sujet de préoccupation à laquelle une réponse rapide et structurelle devrait être apportée.

8. Demandeurs d'asile

79. Dans son rapport, le Commissaire recommandait de considérer la possibilité de coopérer avec les ONG spécialisées dans le processus d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile. Le rapport soulignait également le manque de motivation des décisions de rejet de demande d'asile.

Evolution de la situation et mesures adoptées

80. La Hongrie a vu le nombre des demandes d'asile fortement diminuer passant de 9.550 en 2001 à 1.600 en 2004 et ce malgré le fait qu'elle possède une frontière extérieure à l'Union européenne. Cette diminution semble s'expliquer par un contrôle plus sévère des frontières allié à une politique de détention des étrangers. La loi sur l'entrée et le séjour des étrangers³⁷ permet la rétention d'étrangers sans statut juridique pour une durée maximale de 12 mois. Un amendement à la loi de 2004 a introduit des critères concernant la détention des étrangers évitant ainsi certaines pratiques arbitraires constatées sur le terrain. Selon les autorités rencontrées lors de la visite de suivi, la mise en détention concerne environ 6.000 étrangers par an. Il a été précisé que ces personnes avaient le droit à un avocat et devaient être relâchées lorsqu'elles faisaient une demande d'asile. La totalité de la période de détention, à l'exception des cinq jours initiaux, est soumise au contrôle d'une cour. Le *Hungarian Helsinki Committee* a d'ailleurs accès aux centres de détention pour étrangers et fournit une assistance juridique gratuite³⁸. Les autorités hongroises ont également assuré qu'aucun demandeur d'asile n'était soumis à ce régime de détention.

81. Il existe six centres de détention pour étrangers gérés par la police nationale des frontières. Dans certains de ces centres, les étrangers sont enfermés dans leur chambre sauf pour une heure de promenade par jour. De plus, des règles assez similaires à celles des prisons sont appliquées. A côté de ces centres de détention, des centres d'accueil ouverts sont à la

³⁷ Loi XXXIX de 2001, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

³⁸ Programme du *Hungarian Helsinki Committee*: Legal assistance through refugee clinics, www.larc.info.

disposition des étrangers bénéficiant d'une protection temporaire appelée « Persons Authorized to Stay Status ». Néanmoins, ces personnes sont libres de leurs mouvements à l'intérieur comme à l'extérieur de ces centres.

82. Selon le UNHCR, 1.600 demandes d'asile ont été enregistrées en 2004 par le Bureau de l'immigration et de la nationalité, ce qui représente 0,2 demande pour 1.000 habitants³⁹. En 2004, le Gouvernement a reconnu le statut de réfugiés à 158 personnes et accordé une protection subsidiaire à 177 autres.
83. Tant les ONG que les organisations internationales ont confirmé l'amélioration substantielle de la qualité des décisions rendues par l'organe en charge des demandes d'asile, le Bureau d'immigration et des nationalités. Cette amélioration s'explique par une meilleure formation, l'augmentation de l'effectif du Bureau conjuguées à la diminution du nombre des demandes d'asile. Lorsque le demandeur d'asile est débouté, il peut faire appel de la décision devant la Cour municipale de Budapest dont la qualité des décisions s'est, elle aussi, améliorée. Néanmoins, si l'arriéré de demandes d'asile pendantes devant le Bureau d'immigration et des nationalités est limité⁴⁰, la Cour de Budapest a accumulé un retard important dans le traitement de ces affaires⁴¹, l'empêchant de respecter le délai de 30 jours imparti par la loi, ce qui provoque un allongement substantiel de la procédure d'asile en appel⁴².

Conclusions

84. Le Commissaire prend note de l'amélioration de la qualité des décisions rendue en matière d'asile, des progrès dans les relations entre autorités compétentes et ONG ainsi que du renforcement des moyens alloués à la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés.
85. Le Commissaire demeure toutefois préoccupé par le maintien en détention, pour une durée pouvant aller jusqu'à 12 mois, des étrangers irréguliers pour le seul motif qu'ils ont été interpellés sur le territoire hongrois sans titre de séjour valide. Le Commissaire rappelle que toute détention préalable à l'éloignement doit être aussi brève que possible et invite les autorités hongroises à se conformer aux principes directeurs adoptés par le Comité des Ministres⁴³. Sa préoccupation est d'autant plus grande que des règles quasi-pénitentiaires sont appliquées à ces étrangers alors même qu'ils n'ont commis aucun délit. Une telle détention ne devrait pas être systématique et ne durer que le temps strictement nécessaire à la détermination du statut de l'étranger et son éventuel éloignement.

³⁹ La moyenne dans l'UE qui est de 0,6 demande pour 1.000 habitants, UNHCR 2004 Global Refugee Trends.

⁴⁰ Selon le UNHCR, le délai moyen de traitement des demandes d'asile était de 60 jours en 2004.

⁴¹ Selon les autorités, un tel arriéré d'affaires est la conséquence d'une surcharge du système judiciaire en Hongrie.

⁴² Selon le UNHCR, la procédure d'appel prenait de 5 à 6 mois en 2004.

⁴³ Notamment le Principe 8, Retour forcé : 20 principes directeurs adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 4 mai 2005.

9. Liberté syndicale

86. Dans son rapport, le Commissaire recommandait de veiller à ce que les libertés syndicales soient scrupuleusement respectées et qu'un dialogue social s'installe là où il faisait défaut. Lors de la visite, des syndicats avaient expliqué les difficultés d'assurer une représentation syndicale dans certaines grandes entreprises étrangères.

Evolution de la situation et mesures adoptées

87. Si les relations entre les organisations syndicales et les entreprises sont difficilement évaluables, il appartient à l'Etat d'assurer la pleine jouissance des droits liés au travail à l'ensemble des travailleurs présents sur son territoire. La position géographique de la Hongrie, la qualification de ses habitants et son accession à l'Union européenne ont rendu le pays très attractif pour les grands groupes internationaux. Toutefois, ces grandes entreprises importent souvent des techniques managériales nouvelles et imposent parfois des conditions de travail moins respectueuses des souhaits des salariés. Il arrive également qu'elles cherchent à limiter le développement d'organisations syndicales dans leur sein dans la crainte de voir une augmentation des revendications. Dès lors, même si les syndicats sont relativement bien organisés en Hongrie en dehors de ses entreprises, ils n'y sont que rarement représentés privant par la-même les employés d'un outil essentiel de protection.

88. La Hongrie a signé le 7 octobre 2004, le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. La ratification et l'entrée en vigueur de ce protocole permettraient, à n'en pas douter, le renforcement des organisations syndicales dans le dialogue national et, en conséquence, dans leurs relations avec les entreprises multinationales.

Conclusions

89. Le Commissaire invite les autorités hongroises à ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives et à permettre aux syndicats nationaux d'en faire usage. Il invite également à exercer un contrôle efficace sur les entreprises internationales afin de prévenir toute entrave dans l'exercice des libertés syndicales.