



OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 2 septembre 2002

CommDH(2002)6
Version originale

RAPPORT

DE M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,

SUR SA VISITE EN HONGRIE

du 11 au 14 JUIN 2002

à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée Parlementaire

Introduction	3
Observations générales	3
I. Droits des minorités et de la communauté Rom/Tsigane	4
Droits des minorités	4
II. La situation de certains groupes vulnérables	7
Violence domestique à l'égard des femmes et des enfants	7
Les enfants atteints de troubles mentaux	7
Les personnes sans domicile fixe	8
La communauté homosexuelle	8
III. Droits des personnes privées de liberté	9
Arrestation, violence policières	9
Conditions de détention dans les établissements pénitentiaires	10
La détention provisoire dans les commissariats de police	10
L'internement dans des établissements psychiatriques	11
IV. Etrangers et demandeurs d'asile.....	12
V. Droits syndicaux.....	13
Observations finales et Recommandations	13
Commentaires additionnels.....	15

Introduction

Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la Hongrie, Monsieur Laszlo Kovacs, à effectuer une visite officielle en Hongrie. J'aimerais remercier le Ministre Kovacs pour son invitation et pour les moyens qu'il a mis à ma disposition tout au long de cette visite à Budapest et à Göd du 11 au 14 juin 2002, visite pendant laquelle j'ai été accompagné par Monsieur Zoltan Pecze de la Direction des Droits de l'Homme du Ministère de Affaires étrangères et par Madame Caroline Ravaud et Monsieur Fernando Mora, membres de mon Bureau. Je souhaite également remercier la Représentation Permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et les autorités sur place pour leur excellente coopération et leur disponibilité au cours de la préparation et de la réalisation de cette visite. Enfin, je salue les autorités hongroises pour l'ouverture et la transparence avec lesquelles elles m'ont reçu ainsi que pour toute la documentation qu'elles m'ont fait parvenir avant, durant et après cette visite officielle

La visite a débuté par un long entretien avec des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) hongroises qui a eu lieu au siège du Centre européen de la Jeunesse de Budapest. J'ai eu aussi l'occasion de m'entretenir avec la Ministre de l'Intérieur, Madame Monika Lamperth, le Ministre de la Justice, Monsieur Péter Barandy, le Ministre des Affaires étrangères Monsieur Laszlo Kovacs, le Secrétaire d'Etat aux questions politiques du Ministère des Affaires étrangères M. Andras Barsony, la Vice-Présidente du Parlement, Dr Ibolya David, des membres de la Commission des Droits de l'Homme, des Minorités et des Affaires religieuses du Parlement, les Ombudsmen, la Secrétaire d'Etat à la Santé, aux Affaires Sociales et à la Famille, Madame Kinga Göncz, les Présidents de l'entité autonome de minorités nationales et des représentants de la minorité rom/tsigane. J'ai également visité le centre de détention pour étrangers de l'aéroport de Budapest, l'hôpital d'enfants souffrant de troubles mentaux TPhoPAZ à Göd, le VIIIe district de Budapest à pied, et un foyer de la Fondation Refuge dans ce même district.

Observations générales

1. La Hongrie a été l'un des premiers pays à bénéficier du statut d'invité spécial créé par l'Assemblée parlementaire en juin 1989 à l'intention des Parlements d'Europe centrale et orientale. Après son adhésion à la Convention culturelle européenne (novembre 1989) et la tenue des premières élections libres (mars 1990), la Hongrie est devenue le 6 novembre 1990, le premier pays de l'Europe centrale et orientale membre du Conseil de l'Europe. Pays candidat de l'Union européenne, la Hongrie poursuit les négociations d'adhésion avec le but avoué de les mener à terme cette année et de devenir pays membre de l'Union européenne dès le 1^{er} janvier 2004. Sur le plan national, cela se traduit par de profondes mutations institutionnelles et par une volonté de se conformer à l'acquis communautaire.
2. En ce qui concerne le respect des droits de l'homme, la Hongrie a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles n° 1, 4, 6 et 7 ; elle a signé les Protocoles n° 12 et 13 ; elle a également signé et ratifié la Convention pour la prévention de la torture, la Charte des langues régionales ou minoritaires, la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et, en 1999, la Charte sociale européenne. De manière générale, la Hongrie a réalisé dans un laps de temps très court des progrès substantiels et cela mérite d'être souligné. Le présent rapport prend comme

point de départ la volonté affirmée du Gouvernement hongrois d'améliorer davantage cette situation. C'est dans cet esprit qu'il m'a semblé primordial de revenir ici sur certaines questions abordées lors de mes entretiens avec les parlementaires, les membres du gouvernement, les autorités locales, et les organisations non-gouvernementales (ONG), ainsi que sur certaines constatations faites lors des visites effectuées sur le terrain. Il s'agit des droits des minorités et de la communauté rom/tsigane (I), de la protection de certains groupes vulnérables (II), des droits des personnes privées de liberté (III), des étrangers et des demandeurs d'asile (IV), et, enfin, de certaines questions ayant trait à la liberté syndicale (V).

3. Les importantes réformes entreprises depuis quelque temps sur le plan économique et institutionnel se sont traduites par de considérables avancées de la société hongroise. Or, la rapidité de ces réformes a laissé en retrait certaines couches défavorisées frappées de plein fouet par la crise économique. Les autorités sont conscientes des défis que ce développement à deux vitesses pose à la société hongroise aujourd'hui et elles ont la volonté de les relever avec détermination. Je suis persuadé que leurs efforts auront raison des obstacles et des difficultés, d'où qu'ils proviennent.

I. Droits des minorités et de la communauté Rom/Tsigane

Droits des minorités

4. Le cadre législatif et institutionnel de la protection des minorités en Hongrie est particulièrement bien développé. Pendant ma visite, j'ai eu l'occasion de rencontrer des représentants des 13 entités autonomes de minorités nationales officiellement reconnues en Hongrie. J'ai eu ainsi l'opportunité de m'entretenir spécialement avec les représentants des minorités allemande, slovaque, bulgare, ukrainienne, slovène, grecque et croate qui m'ont fait part de leurs points de vues et de leurs préoccupations. Tous reconnaissent que la loi de 1993 sur les minorités nationales a grandement contribué à résoudre les problèmes de discrimination et d'intégration des communautés minoritaires dans la société hongroise, tout en indiquant que certains problèmes persistent.
5. Un des problèmes unanimement soulevés est celui de la représentation adéquate des minorités au sein du Parlement. La représentation parlementaire des minorités, prévue par la Constitution, aurait dû être mise en place moyennant une loi d'application comme l'a constaté la Cour Constitutionnelle depuis 1992. Cependant, aujourd'hui encore, cette exigence constitutionnelle n'est pas suivie d'une action législative adéquate. Certes, une représentation politique des minorités existe au niveau local ; mais là encore, les représentants des minorités m'ont fait part de leurs inquiétudes du fait que leurs représentants ne sont pas élus exclusivement par les membres de chaque minorité mais par l'ensemble du corps électoral. Ce point fut à nouveau soulevé par les représentants des organisations roms/tsiganes que j'ai eu l'occasion de rencontrer durant la visite du VIII^e district de Budapest. La Vice-Présidente du Parlement et la Commission parlementaire des droits de l'homme, des minorités et des affaires religieuses, auxquels j'ai transmis les inquiétudes exprimées, ont reconnu qu'il était temps d'analyser les effets de la loi de 1993 et de l'amender si besoin était.
6. Il a été aussi question d'un projet de loi sur la lutte contre la discrimination. Mme Lamperth, Ministre de l'Intérieur, a exprimé son intérêt d'obtenir mon avis sur ce projet

de loi, initié par le Commissaire parlementaire (l'Ombudsman) pour les droits des minorités. Bien entendu, je suis prêt à examiner le projet en question dès qu'il sera finalisé et au moment où le Ministre jugera opportun de me solliciter.

7. Enfin, les minorités nationales réclament également plus de moyens pour développer leurs programmes ainsi qu'une meilleure politique de coopération avec les autorités administratives locales.

La communauté rom/tsigane

8. Les autorités hongroises ont depuis longtemps fait des efforts considérables pour améliorer la situation de cette communauté. Il est en effet évident qu'en Hongrie la communauté rom/tsigane possède une élite intellectuelle et lutte pour ses droits avec des objectifs concrets. A travers l'inscription de candidats roms/tsiganes sur les listes électorales des partis nationaux, cette communauté est parvenue à obtenir des sièges au sein du Parlement. De plus, les différents représentants et leaders de la communauté rom/tsigane que j'ai rencontrés sont parfaitement conscients de la nature et de l'ampleur des problèmes qu'ils doivent affronter. Ils sont également prêts à agir de manière déterminée et organisée. Je dois, pour ma part, saluer leur lucidité, leur fermeté et leur volonté de lutter à tous les niveaux de la vie publique, en particulier à travers l'exercice de leur droits civiques dans les différents processus électoraux, afin que leur droits soient pleinement reconnus. D'une certaine manière, cela est dû aussi à la politique que mènent les autorités et j'espère que cela continuera. Le fait que, comme j'en ai été informé, le Premier Ministre désire nommer très prochainement au sein de son cabinet un Secrétaire d'Etat adjoint responsable de la question rom/tsigane est particulièrement positif. J'ai d'ailleurs pu rencontrer le parlementaire rom/tsigane pressenti pour cette fonction et j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec lui, notamment lors de ma visite dans le VIII^e district de Budapest.
9. En effet, la communauté rom/tsigane avait organisé, à ma demande, à l'issue de la visite du district en question, une rencontre avec des leaders provenant des différentes régions de la Hongrie aux bureaux de Radio « C », radio rom/tsigane dont le siège se trouve dans ledit district. Plusieurs ONG et organisations roms/tsiganes étaient présentes et nous avons eu une longue discussion très cordiale et fructueuse sur les problèmes rencontrés par la communauté.
10. La communauté rom/tsigane est sans doute celle qui subit de la manière la plus directe les effets négatifs de l'adaptation de la société à l'économie de marché. Actuellement, ses membres doivent faire face à des situations difficiles engendrées, entre autres, par la précarité du travail, la discrimination dans l'accès à l'éducation et le manque de logements décentes.
11. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, il ne fait aucun doute que les Roms/Tsiganes ont été les premiers à perdre leurs emplois quand l'économie de marché a été instaurée. Souvent moins qualifiés, ils ont été - et sont encore aujourd'hui - les premiers licenciés. De plus, en raison des préjugés dont ils font souvent l'objet, ils rencontrent des difficultés considérables pour maintenir ou retrouver un emploi. Selon les informations qui m'ont été données par les représentants de la communauté, plus de 60% d'entre eux seraient au chômage aujourd'hui. Je sais que des programmes gouvernementaux existent déjà au niveau des comtés afin d'assurer une formation et une assistance pour

les personnes sans travail, d'une part. D'autre part, j'ai appris que le gouvernement a la forte intention d'améliorer sa politique en ce secteur. Ce que je salue.

12. Le chômage a des conséquences immédiates sur l'accès au logement et la situation n'est guère meilleure pour ceux qui disposent d'une habitation. Il arrive souvent que ces derniers ne puissent plus payer le loyer ou les frais d'entretien, ce dont profitent les propriétaires pour les expulser, démolir les immeubles insalubres pour après en reconstruire d'autres et proposer des appartements à des tarifs inabordables. De nombreuses familles roms/tsiganes se trouvent ainsi sans demeure ou dans des logements dégradés et insalubres, comme j'ai pu le vérifier personnellement lors de ma visite dans le VIII^e district de Budapest qui, par ailleurs, à en croire divers témoignages, ne serait pas le plus délabré de la ville. Le même phénomène, voire des situations plus dures, se produisent dans d'autres régions hongroises, spécialement à l'Est du pays où les conditions de vie de tous les citoyens hongrois et des Roms/Tsiganes en particulier sont particulièrement difficiles, le taux de chômage y étant le plus élevé.
13. Les représentants de la communauté ont réclamé l'adoption urgente d'un plan d'aide. L'objectif du plan serait la lutte contre la discrimination dans l'accès au travail par le biais de l'adoption d'un texte législatif, mais également – et surtout – l'adoption de mesures concrètes encourageant la création de petites entreprises. Plus particulièrement, il serait nécessaire de prévoir des mesures facilitant l'accès des Roms/Tsiganes à des prêts bancaires, par exemple en prévoyant des aides financières directes et/ou assurant une garantie gouvernementale partielle aux prêts contractés par des entreprises roms/tsiganes vis à vis des institutions bancaires. Des allègements fiscaux pourraient aussi être prévus pour les entreprises employant des Roms/Tsiganes.
14. Simultanément, il serait nécessaire de mettre en place des programmes de formation professionnelle destinés à la communauté afin que ceux d'entre eux qui n'ont pas d'emploi parce qu'ils ne sont pas suffisamment qualifiés puissent en trouver.
15. La troisième raison d'inquiétude de la communauté rom/tsigane est l'accès à l'éducation. L'absence d'un enseignement de qualité peut en effet constituer le fondement d'une discrimination aussi bien pour le présent que pour l'avenir de la communauté. J'ai pris note que durant les 5 dernières années les autorités hongroises ont mis un important accent dans l'octroi de bourses pour les étudiants roms/tsiganes en les augmentant 16 fois. Ainsi, par exemple, pour l'année scolaire 2001-2002 le nombre de bourses annoncer est de 12 777.
16. Conformément aux informations qui m'ont été fournies par les représentants de la communauté et d'autres interlocuteurs, les enfants roms/tsiganes seraient systématiquement placés dans des classes dites spéciales ou classes « C », où seraient également envoyés les enfants de milieux défavorisés, souffrant d'un handicap social, et ayant en conséquence un niveau scolaire moins élevé. Environ 70% des élèves des classes « C » seraient des enfants roms/tsiganes et suivraient un programme scolaire allégé, sans enseignants expérimentés et dans des conditions matérielles précaires. Ainsi, la pauvreté et l'origine rom/tsigane seraient un facteur de discrimination dans l'accès à l'éducation, ce qui engendrerait inévitablement le risque d'une perpétuation

des inégalités et d'une discrimination sociale. Il est clair que cette situation doit cesser au plus tôt. Les classes « C » doivent disparaître et, bien au contraire, l'Etat devrait offrir des moyens de soutien scolaire et d'aide aux enfants les plus défavorisés afin d'éradiquer cette discrimination flagrante.

II. La situation de certains groupes vulnérables

17. La situation de certains groupes particulièrement vulnérables de la population a été soulevée lors de mes entretiens avec les ONG et les autorités hongroises. Ces dernières m'ont informé des mesures qu'elles avaient l'intention de prendre et des programmes qu'elles voulaient développer.

Violence domestique à l'égard des femmes et des enfants

18. Conformément aux informations reçues, l'indice de la violence domestique est important et les femmes ne recevraient pas une protection adéquate de la part de la police, souvent première autorité à être contactée par les victimes. L'inviolabilité du domicile conjugal ferait que la police se limite le plus souvent, en cas d'agression, à informer la femme victime de son droit à déposer une plainte formelle.
19. L'autre problème qui a été soulevé est celui du manque de centres d'accueil pour femmes battues. Actuellement, il en existe à peine et ils sont majoritairement dirigés par des organisations privées à caractère humanitaire. En effet, les subventions étatiques qui leur étaient accordées par le passé ont diminué voire disparu, au point que beaucoup de centres ont dû fermer leurs portes.
20. En ce qui concerne les enfants victimes de violences sexuelles, le problème principal tient au fait que les procès se prolongent parfois sur plus de deux ans et que, durant ce délai, il n'existe pas de centres d'accueil appropriés pour les enfants victimes, ces derniers restant dans l'entourage qui les a agressés. Cette carence serait particulièrement grave dans les cas où les auteurs de l'agression présumée seraient des membres de la famille.
21. Mme le Ministre de l'intérieur, à qui j'ai transmis ces inquiétudes, s'est montrée sensible aux problèmes et à la nécessité d'analyser le phénomène de la violence au sein de la famille et de prendre des mesures concrètes pour lui faire face, en commençant, par exemple, par former les agents de police dans le domaine de la protection des femmes et des enfants. Au Ministère de la santé, des affaires sociales et de la famille, j'ai constaté l'existence d'une même sensibilité et le souhait de s'attaquer à ce fléau social avec des mesures adéquates qu'il faudrait mettre en œuvre au plus vite et de manière prioritaire.

Les enfants atteints de troubles mentaux

22. Je me suis rendu au foyer pour enfants souffrant de troubles mentaux TPhoPAZ à Göd (à une trentaine de kilomètres de Budapest). Dans cet établissement sont placés 220 enfants de 1 à 18 ans (cependant, j'ai cru distinguer plusieurs d'entre eux qui étaient plus âgés) dont certains très atteints. J'ai constaté des efforts pédagogiques considérables de la part du personnel, son dévouement, sa tendresse envers les patients dont certains d'entre eux alités depuis plusieurs années à cause de leur maladie. L'immeuble, inauguré en 1977, accuse son âge, les moyens sont précaires mais dignes

et le besoin d'espace est évident, surtout pour pouvoir accueillir les patients entre trois et quatre ans qui resteraient sur des listes d'attente entre six mois et un an. Selon la directrice, le manque d'établissements de cette nature est grand et ceux qui existent ont besoin de moyens supplémentaires pour remplir leurs fonctions convenablement.

23. Il est urgent de doter ces établissements des moyens matériels et humains adéquats ainsi que d'un budget adapté à leurs besoins.

Les personnes sans domicile fixe

24. Il me semble indispensable de mentionner la situation d'une partie particulièrement vulnérable de la société : les personnes sans domicile fixe.
25. Dans la seule ville de Budapest qui compte deux millions d'habitants, il existerait selon les chiffres approximatifs fournis par la Fondation Refuge, environ 6 000 personnes dans cette situation, sans tenir compte de celles qui n'ont pu être recensées parce qu'elles n'ont sollicité aucune aide ou ne se sont pas présentées dans un refuge. Parmi les personnes sans domicile fixe, il faut compter désormais des retraités qui n'ayant pas les moyens de trouver un logement à loyer modéré se retrouveraient sans toit.
26. A Budapest, il existe 60 gîtes de nuit et trois foyers. J'ai eu l'occasion de visiter un foyer de la Fondation Refuge dans le VIII^e district de Budapest où j'ai observé directement l'ampleur du problème et constaté que les personnes sans domicile fixe n'étaient pas seulement des personnes âgées mais aussi des individus entre 45 et 50 ans qui avaient perdu leur emploi. A la question de savoir si les membres de la communauté rom/tsigane étaient nombreux à venir dans ces foyers, la réponse fut que cela arrivait, mais peu fréquemment, en raison de la solidarité familiale qui existe au sein de cette communauté.
27. Cette expérience m'incite à insister sur la nécessité d'établir des programmes de protection pour les couches les plus défavorisées de la société frappées par la crise économique et qui, à cause de leur âge ou de leur état physique ou psychique, ne peuvent pas s'intégrer à nouveau sur le marché du travail. Pour cette raison, il est impératif de créer des établissements adaptés et de se doter de moyens suffisants pour les entretenir, ou bien envisager des partenariats avec des organismes privés à but non lucratif prêts à coopérer pour empêcher que la situation se dégrade davantage et en finir à moyen terme avec le problème des personnes sans domicile fixe..

La communauté homosexuelle

28. En ce qui concerne la communauté homosexuelle, les deux questions principalement soulevées par les représentants des ONG sont, tout d'abord, la persistance d'une différence de traitement, à l'article 199 du Code Pénal, entre homosexuels et hétérosexuels quant à l'âge du consentement aux relations sexuelles. Cet article a récemment été aboli par la Cour Constitutionnelle. L'opinion du Ministre de la Justice en la matière est que cette question ne devrait pas être résolue par la voie juridictionnelle mais plutôt par la voie législative.

29. Le deuxième problème est celui de l'exclusion des homosexuels du service militaire au motif qu'ils souffriraient, du seul fait de leur orientation sexuelle, d'une maladie psychique ce qui est, évidemment, inacceptable.

III. Droits des personnes privées de liberté

30. J'aborderai sous ce point certaines questions qui ont trait à l'arrestation des personnes, à leur garde à vue et leur détention, aux conditions dans les prisons, ainsi que certaines questions concernant l'internement psychiatrique.

Arrestation, violence policières

31. Pendant les dernières années, de nombreuses et fréquentes critiques ont été faites à l'encontre de la police hongroise, y compris par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans ses rapports concernant les visites des 1994 et 1999 (en particulier le rapport du 5 au 16 décembre 1999, par. 14 et ss). Ces critiques concernent tout particulièrement la dureté, voire la brutalité, dont les forces de l'ordre auraient fait preuve envers les citoyens hongrois et surtout envers les membres de la minorité rom/tsigane (question soulevée aussi par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans son 2^e Rapport sur la Hongrie adopté le 18 juin 1999). Même si aujourd'hui la situation s'est améliorée, certaines doléances persistent. Selon les organisations travaillant pour la défense des Droits de l'Homme, 1.200 plaintes sont déposées chaque année contre la police pour mauvais traitement mais la quasi-totalité serait rejetée au motif qu'elles seraient fondées sur des témoignages non concluants.
32. D'autre part, des critiques visant également l'incapacité de la police à protéger efficacement les citoyens et en particuliers les groupes vulnérables de la société se font aussi entendre.
33. Durant ma visite au commissariat de police du III^e district de Budapest, j'ai rencontré des responsables de la police municipale qui m'ont assuré être conscients du problème. Ils ont cependant affirmé que les forces de l'ordre ne peuvent pas répondre pleinement aux attentes des citoyens, d'une part, à cause du manque de formation adéquate des agents, et, d'autre part, en raison d'un manque de moyens matériels et de personnel. Concrètement, ils estiment qu'il y a aujourd'hui 10.000 policiers opérationnels à Budapest et qu'il serait nécessaire de créer 1000 postes supplémentaires, dont 600 rien que pour la sécurité sur la voie publique.
34. J'ai discuté de cette situation avec Mme Monika Lamperth, Ministre de l'Intérieur, qui m'a fait part de mesures qu'elle avait entreprises. Elle avait commencé par nommer un nouveau Directeur Général de la Police et elle attendait à ce que des nouvelles mesures soient rapidement adoptées afin d'éradiquer de tels comportements. Mme Lamperth m'a notamment fait part de son intention d'intégrer des membres de la communauté rom/tsigane dans la police, ce qui facilitera sans aucun doute une meilleure compréhension entre les forces de l'ordre et cette communauté.

Conditions de détention dans les établissements pénitentiaires

35. Selon les données fournies par le Directeur national de l'Administration pénitentiaire, M. Istvan Bökönyi, il existe 32 établissements pénitenciers en Hongrie, dont 14 accueillent exclusivement des condamnés adultes, le reste accueillant des détenus provisoires et des mineurs (562 entre 14 et 18 ans). En tout, il y aurait 11.011 places disponibles et, au jour de ma visite à une prison dans le VIII^é district de Budapest (où la conversation eut lieu), la population carcérale serait de 17.823 personnes. Le nombre des détenus provisoires serait de 4.122 et celui des condamnés à des peines de prison fermes de 13.000 environ. Le nombre de femmes serait de 1.082 dont 288 en détention provisoire. Enfin, le nombre d'étrangers dans le système pénitentiaire hongrois serait de 853.
36. Ces chiffres dévoilent un grave problème de surpopulation carcérale (60% de détenus de plus que de places). Les autorités en sont conscientes et spécialement le Ministre de la Justice qui m'avança que de nouveaux établissements étaient en construction. Toutefois, ces mesures ne sont pas suffisantes pour remédier complètement au problème. Au mieux, le taux de surpopulation carcérale diminuerait jusqu'à 20 ou 30 %. Cette situation pousse à s'interroger sur les causes de l'ampleur de la population carcérale et sur l'éventuelle substitution de certaines peines privatives de liberté pour cause de délits mineurs par des formes alternatives d'exécution de la peine. Le Ministre lui-même avança la possibilité de se pencher sur cette solution.
37. J'ai observé le problème de la surpopulation carcérale en me rendant dans un établissement pénitencier situé dans le VIII^e district de Budapest, affecté exclusivement à la réception et la répartition des détenus (en transit) en provenance d'autres régions ou villes. Au cours de mes différents entretiens et conversations individuelles avec les détenus, je n'ai reçu aucune plainte sur d'éventuels mauvais traitements à l'intérieur de la prison, mais des reproches quant au manque manifeste de place et d'activités proposées aux détenus, en dehors de la promenade quotidienne d'une heure.

La détention provisoire dans les commissariats de police

38. La question des personnes en détention provisoire dans les commissariats mérite une attention spéciale. Afin de mieux comprendre la situation que subissent ces détenus, j'ai sollicité d'effectuer, hors programme, une visite dans un commissariat où se trouvent des personnes en détention provisoire. La visite eut lieu dans le III^e district de Budapest, et je dois remercier Mme le Ministre Monika Lamperth pour sa coopération à cet effet.
39. Ce commissariat avait onze cellules, dans lesquelles il y avait jusqu'à 3 personnes. Dans une des cellules étaient détenues trois femmes et dans une autre deux mineurs. Six des personnes étaient détenues depuis plus de 150 jours ; elles se trouvaient au quatrième étage et ne pouvaient sortir qu'une heure par jour dans une cour aux dimensions très réduites. Les détenus avec lesquels je me suis entretenu n'ont pas fait état de mauvais traitements mais se sont plaint en revanche du temps passé dans de telles conditions et de n'avoir aucun contact avec les avocats commis d'office.

40. Le problème a toutefois une portée générale car approximativement un tiers des personnes en détention provisoire le sont dans des commissariats, dans des conditions inacceptables et durant de nombreux mois, ce que le CPT avait déjà souligné dans son rapport de 1999 précité (par. 42 à 44).
41. Les autorités m'ont confirmé que, même si certains commissariats dans le pays ont été fermés à cause de leur état vétuste, actuellement, entre 400 et 500 personnes seraient encore détenues (placées en garde à vue ou en détention provisoire) dans treize commissariats d'arrondissement de la ville qui ne réuniraient pas les conditions appropriées pour une détention de ce genre.
42. Conscient de cette situation, le législateur a fixé dans le code de procédure pénale de 1998 un délai maximum de détention provisoire de deux mois. Néanmoins, l'entrée en vigueur de ces réformes essentielles pour la protection des droits de l'homme des détenus a été reportée à 2003.
43. Il est désormais urgent que ces réformes entrent en vigueur dans les plus brefs délais afin que la détention provisoire s'effectue dans des établissements pénitentiaires prévus à cet effet et réunissant les conditions requises, ce qui manifestement n'est pas le cas des commissariats de police.

L'internement dans des établissements psychiatriques

44. L'internement d'une personne est une question extrêmement délicate ; il appartient aux autorités étatiques d'entourer cette procédure d'un maximum de garanties pratiques et juridiques afin d'éviter toute sorte d'abus. Dans le cas de la Hongrie, l'internement de personnes souffrant d'un trouble mental dans des hôpitaux psychiatriques est régi par une législation récente et il suppose une expertise médicale dans les trois jours qui suivent l'admission du patient.
45. En ce qui concerne les conditions de vie dans les établissements en question, le CPT avait critiqué, dans son rapport sur la Hongrie, la pratique des lits-cages et des lits-filets. Lors de ma rencontre avec les ONG, ces dernières ont attiré mon attention sur l'existence de tels lits-filets dans huit des cinquante-deux établissements concernés par une étude récente. Suite à mes conversations avec les Ombudsmen à ce sujet, ils m'ont affirmé que ceci était encore une réalité il y a peu de temps mais qu'aujourd'hui ces lits avaient pratiquement disparu. La Secrétaire d'Etat à la santé, aux affaires sociales et à la famille ainsi que le Ministre de la Justice ont fait état d'une loi de 1991 qui interdirait clairement l'utilisation de lits-cages ; il existerait encore des lits-filets mais leur nombre est très réduit et ce procédé disparaît au fur et à mesure qu'un effort est réalisé pour doter les établissements psychiatriques de plus de personnel. Le Ministre et la Secrétaire d'Etat sont d'avis que le problème ne se situe pas au niveau du cadre légal mais dans le fait que, au quotidien, la loi n'est pas toujours respectée. J'en appelle aux autorités compétentes pour que ces procédés soient complètement abandonnés et pour que la législation et la pratique assurent un contrôle efficace et continu de toute décision d'internement psychiatrique.

46. La question du placement de certaines personnes souffrant de troubles mentaux dans « des foyers sociaux » me semble soulever d'autres problèmes. Ces foyers sociaux seraient destinés à accueillir des personnes âgées et ne disposent pas, de ce fait, des moyens appropriés pour suivre d'un point de vue médical des personnes souffrant de maladies mentales ; de même, n'étant pas considérés comme des centres d'internement, aucun contrôle médical ni judiciaire n'entourent les placements de ces personnes.
47. J'ai attiré l'attention des autorités sur le risque d'abus qu'engendre cette situation, notamment de la part de familles sans scrupules qui pourraient profiter de l'incapacité temporaire ou permanente d'un membre de la famille. La Secrétaire d'Etat à la santé, aux affaires sociales et à la famille m'a indiqué qu'elle est d'accord pour que les placements dans ces établissements soient supprimés et remplacés par des formes plus adéquates d'accueil des personnes souffrant de troubles mentaux.

IV. Etrangers et demandeurs d'asile

48. De par sa situation géographique, la Hongrie est un pays de transit pour l'émigration économique et, à ce titre, elle est soumise à la pression du trafic d'immigrants illégaux vers les pays de l'Union européenne. Les autorités sont pleinement conscientes de cette réalité et manifestent un véritable souci pour maîtriser ce phénomène tout en respectant les droits de l'homme. Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine du droit d'asile et la situation des demandeurs s'est considérablement améliorée. La loi de 1997 sur les réfugiés leur donne ainsi le droit d'obtenir une aide et une assistance légale. Elle permet aussi aux représentants du bureau du Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies de prendre part dans la procédure que détermine le statut de réfugié.
49. Cependant, sur 9.000 demandeurs d'asile, seuls 174 ont obtenu le statut de réfugié en 2001 ; de plus, les décisions rejetant la demande d'asile seraient dans la plupart des cas des décisions insuffisamment motivées. Lors de mes entretiens avec le Ministre de l'Intérieur, j'ai insisté sur la nécessité de garantir à tous les demandeurs d'asile un accès efficace aux procédures de détermination du statut de réfugié, y compris le droit de disposer d'un avocat et de faire appel en cas de refus. Madame Lamperth, tout en notant que la moyenne d'acceptation des demandes d'asile en Hongrie dépasse celle des pays de l'Union européenne, m'a fait part de son intention de convoquer prochainement une réunion avec les ONG spécialisées en la matière pour discuter avec elles des modalités d'une coopération. Je ne peux que souscrire à cette initiative.
50. En outre, il apparaît à l'heure actuelle, que très peu de mesures ont été prises pour faciliter l'intégration des réfugiés ayant obtenu le statut de réfugié ou des personnes reconnues comme ayant droit à une protection temporaire. Je sais que le gouvernement est en train de mettre en place un programme d'intégration pour ces personnes à Debrecen, région frappée par la crise économique et assez pauvre qui, selon les ONG locales, offre peu de chance pour assurer une intégration réussie. J'ai transmis cette inquiétude à Mme le Ministre de l'Intérieur en soulignant la nécessité d'une politique qui évite la création de ghettos.

51. Quant à la détention d'étrangers qui pénètrent sur le territoire de manière irrégulière et sur lesquels pèse une menace d'expulsion, la période de détention devrait se limiter en principe à 30 jours ; passé ce délai, les étrangers devraient être transférés dans un établissement ouvert dans l'attente de leur rapatriement.
52. Enfin, je tiens à féliciter le service d'immigration de l'aéroport de Budapest pour toutes les mesures prises afin d'avoir une zone de transit et un centre d'accueil optimal, respectueux des droits des personnes qui arrivent sur le territoire hongrois sans documents ou de manière irrégulière.

V. Droits syndicaux

53. Le droit de créer et d'appartenir à une organisation syndicale, est non seulement reconnu à l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et garanti par la Charte sociale européenne, mais aussi un des piliers essentiels de toute démocratie. En Hongrie, ce droit est d'ailleurs reconnu dans la Constitution. Il est exercé par le biais d'organisations syndicales légalement constituées, dont j'ai rencontré les représentants.
54. Les syndicats hongrois ont en effet stigmatisé la résistance ou encore l'obstruction de l'exercice de la liberté syndicale dont font preuve en particulier des entreprises à capital étranger – avant tout, les grandes surfaces et supermarchés – installées en Hongrie. Si la présence d'investisseurs étrangers est d'une importance capitale pour le développement économique, celle-ci va de pair, dans une société démocratique, avec l'exercice effectif de droits sociaux fondamentaux tels que la liberté syndicale, le droit au respect de la dignité des employés, le droit à avoir un salaire conforme à son expérience et capacités professionnelles, la non-discrimination dans l'accès à l'emploi. Il appartient en premier lieu aux autorités de garantir le respect de ces droits. Or, compte tenu du chômage, des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par les femmes (entre 45-50 ans) et par d'autres groupes défavorisés, tels les Roms/Tsiganes, de l'imposition fiscale des salaires minimaux, la fracture sociale entre ceux qui possèdent les moyens pour survivre et ceux qui ne les possèdent pas risque de s'accroître. L'expérience montre que les syndicats perçoivent à temps le malaise social et proposent des solutions. Dans les ministères, j'ai rencontré de personnes prêtes à prendre de mesures concrètes. Pour cette raison, je crois qu'il est important que le dialogue social se poursuive ou s'installe là où il fait défaut. Les partenaires sociaux ne peuvent qu'en profiter.

Observations finales et Recommandations

55. La Hongrie est un pays respectueux des droits de l'homme. Ayant relevé avec succès le défi de la consolidation des institutions démocratiques et du passage à l'économie de marché, elle est aujourd'hui confrontée à celui de l'adhésion à l'Union européenne. Les autorités sont conscientes des avantages mais aussi des problèmes qu'engendre le développement rapide de la société hongroise. Afin de les assister et les encourager dans leurs tâches et, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, le Commissaire recommande ce qui suit :

1. adopter une législation qui permettrait la représentation des minorités au sein du Parlement, prévue par la Constitution, ainsi qu'analyser les effets de la loi de 1993 en vue de l'amender, le cas échéant ;
 2. poursuivre les programmes pour les personnes sans emploi et donner une assistance particulière au plan d'aide destinée à la communauté rom/tsigane en vue de combattre leur discrimination dans l'accès à l'emploi, par le biais de mesures législatives et par un financement ciblé ;
 3. augmenter le nombre et la qualité des programmes de formation professionnelle destinés à la communauté rom/tsigane et offrir à ses enfants un enseignement de qualité et non discriminatoire ;
 4. 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 ;
 5. 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 ;
 6. développer plus de programmes de formation pour les agents de police notamment dans le but d'éradiquer l'éventuelle violence policière et assurer des poursuites en cas d'infraction ;
 7. mettre en vigueur les dispositions révisées du Code de procédure pénale concernant la détention provisoire tout en prenant prioritairement des mesures pour que la détention provisoire se réalise dans des établissements pénitentiaires prévus à cet effet ;
 8. veiller à ce que la législation et la pratique assurent un contrôle efficace et continu de toute décision d'internement psychiatrique ;
 9. considérer la possibilité de coopérer avec les ONG spécialisées dans le processus d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile ;
 10. veiller à ce que les libertés syndicales soient scrupuleusement respectées et qu'un dialogue social s'installe là où il fait défaut.
56. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire

Commentaires additionnels

57. Le présent rapport a été présenté devant le Comité des délégués des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 septembre 2002. Au terme de cette présentation et à la lumière des commentaires apportés par le Représentant permanent de la Hongrie, le Commissaire a décidé d'ajouter les précisions suivantes concernant les mesures prises par les autorités hongroises à la suite de sa visite :

I. Mesures concernant les Roms/Tsiganes

- Au sein du Bureau du Premier Ministre et sous l'autorité de M. László Teleki, Secrétaire d'État, un Secrétariat d'État responsable des affaires concernant la communauté roms/tsiganes a été établi lors des récents changements administratifs. Afin d'améliorer la coordination au sein de l'administration, des Commissaires ministériels spéciaux responsables des affaires roms/tsiganes sont nommés au sein des ministères concernés.
- Au sein du Ministère du Travail et de l'Emploi, une Direction générale pour l'égalité des chances a été créée cet été. Une des tâches principales de cette direction est de faciliter l'intégration de la communauté roms/tsiganes sur le marché du travail. La Direction générale a également l'intention de réduire l'inégalité des chances frappant les personnes handicapées et les femmes. Simultanément, le Ministère du Travail et de l'Emploi a lancé un programme pour l'égalité des chances visant à surmonter les inconvénients sociaux et régionaux.
- En août 2002, au sein du Ministère de l'Éducation, un Commissaire ministériel responsable des droits des enfants défavorisés et des enfants Roms/Tziganes a été nommé. Sa tâche est d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation et établir des programmes d'éducation intégrée.
- Un projet de loi sur le Fond national du logement est en cours de préparation. Il vise à améliorer les conditions de logement des familles défavorisées à faible revenu. Le gouvernement soutient le programme de logement social et, avec la participation des autorités locales, a lancé un programme visant à aider des familles vivant dans des conditions d'insalubrité.
- La nouvelle loi anti-discrimination, qui sera probablement adoptée au cours de la prochaine année, sera une étape importante dans la lutte contre la discrimination en général, et en particulier contre celle dont est victime la communauté roms/tsiganes dans l'accès à l'emploi et à l'éducation et concernant les mauvais traitements de la police. Le projet de loi est élaboré avec la participation de plusieurs organisations non gouvernementales.
- Les pourparlers professionnels concernant l'amendement du Code pénal ont commencé au début d'août 2002. Les propos incitant à la haine seront considérés comme un crime punissable d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

II. Mesures concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés

- Suivant les récents amendements (2002) apportés au Décret gouvernemental sur l'aide et l'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, le Bureau de l'Immigration et de la Nationalité peut lancer des programmes visant à faciliter l'intégration sociale des réfugiés. Le premier projet pilote sera en effet lancé en septembre 2002.

III. La réforme de la procédure criminelle

La Loi numéro 19 de 1998 sur la procédure criminelle entrera en vigueur sur le 1er janvier 2003. Ses dispositions modifiant sensiblement les centre de détention préventive entreront en vigueur le 1er janvier 2005.

IV. Mesures prises concernant la politique du revenu

À partir du 1er septembre 2002, le salaire minimum sera exempt d'imposition.

58. Le Commissaire prend acte avec satisfaction des développements susmentionnés.

Alvaro Gil-Robles
Commissaire aux Droits de l'Homme