

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA
CONVENTION-CADRE POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/V(2020)003

**Commentaires du Gouvernement de la Hongrie
sur le cinquième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales**
reçus le 5 octobre 2020

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Commentaires du Gouvernement de la Hongrie sur le cinquième Avis du Comité consultatif

Budapest, 5 octobre 2020

Droits religieux

7.

Les droits des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des institutions religieuses, organisations et associations ne sont pas dûment garantis en droit ou en pratique, ce qui permet la discrimination, entre autres à l'égard des minorités numériquement moins importantes, notamment pour ce qui est de l'acquisition de la personnalité juridique ou de l'obtention d'un statut fiscal.

En Hongrie, chacun a droit à la liberté de conscience et de religion, indépendamment de la minorité nationale à laquelle il appartient ou de son origine. Ces droits peuvent être exercés individuellement ou en commun avec d'autres. Il suffit de dix personnes pour créer une association religieuse dotée de la personnalité juridique et les croyants peuvent en outre choisir de verser 1 % de leurs impôts sur le revenu des personnes physiques – « 1 % de l'IPP pour l'Église » – à des associations religieuses. Nous avons déjà indiqué qu'il existe cinq Églises orthodoxes en Hongrie, organisées à l'échelon national, et qu'elles bénéficient du plus haut statut dont puisse bénéficier une communauté religieuse (celui d'église établie). En outre, au sein des églises établies, la pratique religieuse est possible dans la langue de la minorité nationale. Les minorités nationales ne sont donc victimes d'aucune discrimination en Hongrie. À cela s'ajoute, comme nous l'avons mentionné, que plusieurs églises établies et associations religieuses organisent bon nombre d'activités d'accompagnement et d'intégration à l'intention des Roms, pour lesquelles elles reçoivent un financement public non négligeable.

Participation politique des minorités nationales

9.

Il y a lieu de se féliciter du système parlementaire de représentation des minorités nationales ainsi que de la structure des instances autonomes au niveau national ainsi qu'à l'échelon des comitats et des localités. Toutefois, le système n'est pas adapté aux besoins de la minorité rom, notamment en raison du mandat limité des instances autonomes dans les domaines liés à l'inclusion sociale. Le cadre institutionnel de l'inclusion sociale ne semble pas propice à la participation effective des personnes appartenant à la minorité rom. Il doit être adapté et rationalisé.

Aux pages 16-17 et 30-32 du rapport étatique, nous décrivons les principales tâches et la composition de plusieurs forums consultatifs et des groupes de travail (thématiques) compétents en matière d'inclusion sociale :

- Le Groupe de travail Droits de l'homme et, en son sein, le groupe de travail thématique sur les questions roms.
- Le Conseil de coordination des Roms et ses organes stratégiques thématiques : le Conseil compte parmi ses 33 membres le président de l'instance nationale autonome rom, cinq personnes représentant les instances territoriales autonomes des personnes appartenant à la

minorité nationale rom, et sept personnes représentant les communautés roms. En font également partie le porte-parole des personnes appartenant à la minorité nationale rom et le représentant de l'Association nationale des instances locales autonomes. Alors que la Commission interministérielle pour l'inclusion sociale et les questions roms (évoquée plus bas) a pour but essentiel de coordonner les activités du gouvernement, le Conseil de coordination des Roms est quant à lui un organe consultatif en matière d'inclusion de la population rom qui s'appuie sur un vaste partenariat social ; il est notamment chargé, d'une part, de rendre des avis sur les propositions de réglementations et de mesures relatives à l'inclusion des Roms, et, d'autre part, de suggérer de nouvelles mesures. Le Conseil de coordination des Roms compte six organes stratégiques compétents dans les domaines suivants : culture, éducation et bien-être des enfants, logement, emploi, développement des quartiers et accompagnement des Roms.

- La Commission interministérielle pour l'inclusion sociale et les questions roms. Le président de l'instance autonome nationale des Roms et le porte-parole des personnes appartenant à la minorité nationale rom auprès du parlement prennent part à ses réunions en tant qu'invités permanents et ont un droit de consultation. La Commission est notamment chargée de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale et celle du plan d'action qui l'accompagne.
- Le Comité d'évaluation de la stratégie nationale « Améliorer l'avenir de nos enfants ».
- La table ronde sur la lutte contre la ségrégation.
- La plateforme rom : cette initiative vise à mettre en place une coopération stratégique en matière d'inclusion sociale à l'échelon national et à impliquer les acteurs territoriaux à divers niveaux (principalement les Roms et les représentants des comitats, des districts et des quartiers) dans la mise en œuvre de la Stratégie hongroise d'inclusion sociale, ainsi que dans l'évaluation des résultats. « Participent à ses réunions : des décideurs locaux, des responsables issus d'organes administratifs publics centraux et régionaux, des représentants d'instances autonomes et d'organisations roms, des organisations civiles et religieuses, des experts de la situation des Roms, ainsi que des délégués des entreprises et des institutions de service public ».

Compte tenu de ce qui précède, notamment au sujet du Groupe de travail sur les droits de l'homme, de la Commission interministérielle pour l'inclusion sociale et les questions roms, du Conseil de coordination des Roms et de la Plateforme rom, les déclarations selon lesquelles le cadre institutionnel de l'inclusion sociale n'est pas propice à la participation efficace des personnes appartenant à la minorité rom et les instances autonomes ont un mandat limité dans les domaines liés à l'inclusion sociale sont largement discutables (à cela s'ajoute que les bénéficiaires/responsables des projets de renforcement de l'inclusion sociale sont pour une large part les instances locales autonomes). La structure de concertation et de prise de décision permet aux organisations de défense de la population rom et aux instances autonomes locales ainsi qu'aux membres du groupe cible de participer directement à leurs travaux ainsi qu'à ceux des décideurs étatiques.

S'agissant du système institutionnel, la création, en 2019, de la Direction générale de la création d'opportunités sociales, qui est une institution indépendante compétente dans le domaine stratégique de l'inclusion sociale, a par ailleurs été mentionnée. Sa principale tâche consiste à mener à bien les initiatives d'inclusion sociale et à coordonner les services et programmes en la matière. La Direction générale a des antennes régionales qui lui permettent d'être également présente dans les régions les plus désavantagées.

Situation des Roms

10.

Les personnes appartenant à la minorité rom continuent de subir des discriminations dans l'éducation, l'emploi, le logement et l'accès aux soins de santé. Des mesures doivent être prises d'urgence pour remédier à cette situation, lutter contre l'abandon scolaire précoce et promouvoir un enseignement inclusif et de qualité, y compris dans les zones marginalisées. Dans les régions défavorisées, une complémentarité accrue entre les politiques nationales et locales s'impose pour proposer des solutions à long terme aux problèmes d'emploi et de logement. L'accès aux soins de santé et aux services sociaux reste en butte à de sérieux obstacles pratiques, principalement au détriment des femmes et des enfants roms.

Voir nos commentaires aux points 18 et 135-136.

Recommandations pour action immédiate

16.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à identifier et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'améliorer l'enseignement pour les élèves roms, en luttant contre l'abandon scolaire précoce, la ségrégation géographique et scolaire et la pénurie d'enseignants ; à élaborer un programme de recrutement et de formation des enseignants global et efficace pour les zones défavorisées, qui soit assorti d'incitations financières pour le rendre plus attractif ; et à s'assurer systématiquement que ce type de programmes intègre l'éducation interculturelle, la non-discrimination dans l'éducation et l'éducation à la citoyenneté active. La mise en œuvre de ces modèles éducatifs devrait associer les parents roms et bénéficier du soutien complémentaire des autorités locales, y compris pour les écoles privées.

Voir nos commentaires aux points 135-136. Par ailleurs, à propos de l'abandon scolaire précoce, diverses mesures ont déjà été prises en matière de formation et d'enseignement professionnels pour réduire ce phénomène. Dans le cinquième rapport étatique de la Hongrie, nous avons présenté nos programmes cofinancés par l'UE qui mettent l'accent sur la lutte contre l'abandon scolaire précoce des élèves roms et des filles roms. Nous déplorons toutefois qu'ils ne soient pas mentionnés dans l'Avis. La réduction de l'abandon scolaire précoce est en outre un domaine prioritaire de la Stratégie 4.0 sur la formation et l'enseignement professionnels que le Gouvernement hongrois a adoptée en mars 2019. À partir de septembre 2020, le système de formation et d'enseignement professionnels sera doté de fonctions spéciales et le nouveau dispositif de lutte contre l'abandon scolaire précoce entrera en vigueur. Comme les initiatives liées à la Stratégie 4.0 sur la formation et l'enseignement professionnels ne sont pas comprises dans la période que couvre le cinquième rapport, nous comptons les présenter dans le prochain rapport.

17.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à une transparence et à une efficacité accrues de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques relatives aux Roms, au niveau local, comital et national, et notamment à un niveau élevé de représentation et de participation des communautés roms, en particulier dans les zones marginalisées, et à établir des indicateurs pertinents permettant de mesurer cette participation de façon objective. Des efforts substantiels devraient être déployés pour faire en sorte que le cadre institutionnel soit rationalisé et garantisse la participation effective des Roms à la

conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la Stratégie nationale d'intégration sociale de la Hongrie, afin de rendre compte de la diversité des opinions au sein de ces groupes.

Voir nos commentaires au point 9.

18.

Le Comité consultatif invite instamment les autorités à concevoir et à mettre en œuvre un cadre d'action national global sur le logement, pourvu d'un système d'incitations afin que les municipalités soient associées à la conception et à la mise en œuvre de politiques destinées à améliorer la situation des Roms au regard du logement ; à développer sensiblement le logement social et subventionné, et à veiller à la mise en œuvre efficace de la législation existante contre la ségrégation en matière de logement ; à faire en sorte que le droit des enfants roms de ne pas être retirés à leur famille pour des raisons matérielles soit respecté, et à enquêter comme il se doit sur les raisons expliquant leur présence disproportionnée dans les structures d'accueil.

Afin de s'attaquer au problème des logements insalubres, une stratégie d'action avait déjà été élaborée et adoptée en 2015 pour la période 2014-2020 (au titre de la Résolution 1686/2015 (IX.25) du Gouvernement). Des programmes composites d'élimination des logements insalubres (rapport étatique, page 35) – ou, comme nous préférons les appeler, des « programmes composites pour les zones marginalisées » – ont été/sont mis en œuvre dans le cadre de cette stratégie d'action ; ils sont proches du programme « Quartiers émergents » lancé en 2019, qui a des incidences notables sur les zones marginalisées ou exposées à un risque de marginalisation.

Le groupe cible des projets HRDOP-1.6.2-16 « Élimination des situations de ségrégation avec des programmes composites (ESF) » et HRDOP-2.4.1-16 « Élimination des situations de ségrégation avec des programmes composites (ERDF) » est constitué des Roms et de personnes et familles non roms vivant dans des zones marginalisées (généralement dans des endroits où les services font défaut), défavorisées à de multiples égards, où l'éducation est de faible niveau et le système éducatif obsolète, et où les gens ont le plus souvent des problèmes sociaux et financiers. Les bénéficiaires sont obligés de mettre en œuvre les volets humains et infrastructureux des deux projets parallèlement. Les deux programmes contribuent à l'inclusion du groupe cible grâce à des mesures complémentaires : d'une part, mettre en place (dans le cadre du projet HRDOP-1.6.2-16) un ensemble de services (éducation, protection sociale, soins de santé, développement local, promotion de l'emploi) et instaurer les services institutionnels manquants (en créant un espace collectif – « Maison des services phares » – et en offrant une multitude de services, notamment laverie et bains, dans les différents points fonctionnant chaque jour dans les zones marginalisées, au titre du projet HRDOP-2.4.1-16) ; et d'autre part (aussi dans le cadre du projet HRDOP-2.4.1-16), améliorer la situation de logement des familles concernées, en rénovant les logements sociaux locatifs et en en construisant des neufs, améliorer le niveau de confort et l'accès à la fourniture d'énergie, et mobiliser progressivement des logements. La construction et la rénovation des logements sociaux locatifs sont autorisées dans un environnement intégré. Nous prévoyons de construire 253 appartements locatifs sociaux neufs et d'en rénover 347.

Les points de services mis en place dans les zones marginalisées des quartiers contribuent sensiblement à atténuer les inégalités dues au confort très rudimentaire des appartements (avec la création d'installations sanitaires, de laveries, de lieux d'apprentissage, etc. en fonction des besoins réels). D'après les informations que les municipalités ont fournies, moins de 20 % des gens sont reliés aux réseaux des services publics dans un sixième des zones marginalisées

concernées. Ce taux dépasse 25 % pour les bâtiments résidentiels non équipés de sanitaires. Il existe à l'heure actuelle dans les quartiers visés par les programmes 45 points de services comportant des installations sanitaires et 53 des laveries.

Au titre du programme HRDOP-1.6.2-16, des services sont en outre fournis à l'ensemble du quartier, ce qui contribue à l'inclusion des personnes défavorisées et à leur intégration dans la vie du quartier.

Le projet HRDOP-2.4.2-17 « Amélioration des conditions de logement » vise à améliorer les conditions et la sécurité de logement des personnes défavorisées qui sont installées dans des zones marginalisées où règne une grande pauvreté, en permettant aux collectivités locales et aux ONG gérant des logements sociaux locatifs de réaliser des investissements infrastructurels sans devoir obtenir un permis de construire.

Le projet HRDOP-2.4.3-18 « Amélioration des conditions de logement des personnes installées dans des zones marginalisées » vise à améliorer les conditions et la sécurité de logement des personnes défavorisées qui sont installées dans des zones marginalisées où règne une grande pauvreté, en permettant aux collectivités locales et aux ONG gérant des logements sociaux locatifs de mobiliser des logements grâce à des investissements infrastructurels.

Le programme « Quartiers émergents » (non évoqué dans le rapport étatique), qui s'étendra à 300 quartiers sur 10 ans, a été lancé en 2019 avec la participation de l'UE et des fonds nationaux ; ses objectifs et son déroulement sont similaires à ceux des programmes composites relatifs aux zones marginalisées.

19.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à adopter un plan d'action complet afin de résoudre les problèmes rencontrés par les Roms dans l'accès aux soins de santé ; à remédier aux pénuries des services de santé, en s'intéressant en particulier aux zones défavorisées habitées par les Roms ; à sensibiliser les professionnels de la santé et les patients à la législation anti-discrimination, et à lancer une campagne d'information dans les hôpitaux et autres établissements médicaux.

L'un des objectifs du projet susmentionné HRDOP-1.6.2-16 « Élimination des situations de ségrégation grâce aux programmes composites (ESF) » est d'améliorer l'accès aux services de soins de santé et l'état de santé des participants en organisant des visites médicales (auxquelles la participation est encouragée) et en incitant les gens à adopter des comportements bons pour la santé ; sont également prévus des programmes de promotion de la santé et de sensibilisation, avec des conseils individuels et des informations sur l'amélioration de la santé mentale. Le projet comprend en outre des programmes d'aide à l'arrêt du tabac et d'accompagnement face aux problèmes d'alcool et de drogue.

Autres recommandations

26.

Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faire progresser les taux et les conditions d'emploi des Roms, notamment dans les régions les plus défavorisées ; à concevoir les politiques spécifiquement pour relever le niveau d'emploi des femmes roms, avec la participation effective des organisations roms et d'experts indépendants ; à consacrer des ressources suffisantes à leur mise en œuvre ; et à suivre et évaluer leurs effets de façon régulière.

La population rom fait partie du groupe cible de chacun des programmes d'emploi mentionnés dans le rapport étatique (page 34). Bien que certains programmes, édictant des mesures générales, ciblent globalement les personnes défavorisées, bon nombre de participants (par ex. 47 % dans le cas des programmes « Actifs pour l'emploi » et « Actifs pour le savoir ») sont Roms, et le programme « Atouts pour les femmes » s'adresse spécifiquement aux Roms. Tous ces programmes font l'objet d'un suivi régulier et l'effet de toutes les mesures d'inclusion sociale a été évalué en 2018 et en 2020, en plus des études sectorielles.

Collecte de données (article 3)

48.

Le Comité consultatif rappelle que dans les pays où des données sur l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse sont collectées dans le cadre d'opérations générales de recensement de la population, ces recensements doivent être organisés et réalisés conformément aux principes internationaux reconnus, et notamment aux normes relatives à la protection des données à caractère personnel. Il découle également du droit de libre identification que toute participation à une opération de collecte de données portant sur l'origine ethnique des personnes concernées doit être volontaire. En particulier, aucune conclusion ne doit être automatiquement tirée d'une indication particulière (par exemple la langue utilisée) pour en déduire une autre indication (par exemple l'origine ethnique) et aucune supposition concernant l'appartenance linguistique, religieuse ou ethnique ne doit être fondée sur le nom ou autres caractéristiques d'une personne. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les États parties à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales, et à associer les personnes appartenant à des minorités nationales à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, notamment dans les régions où des minorités nationales résident en nombre substantiel. Ce processus d'information devrait porter sur l'importance et sur l'utilité de la collecte de données concernant la composition ethnique de la population, ainsi que des garanties nationales et des normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

La réglementation hongroise prévoit que la réponse aux questions sur la religion, la confession et l'appartenance à des minorités nationales est facultative et anonyme. Elle est à cet égard largement conforme aux normes internationales.

Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel (article 6)

75.

La Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale (2011-2020) insiste sur la nécessité d'un changement de mentalité au sein de la population majoritaire afin de lutter contre l'exclusion des Roms, et notamment d'une rupture avec les stéréotypes en intensifiant les échanges entre la majorité et les Roms. Toutefois, le rapport étatique ne mentionne aucune activité spécifique à cet égard.

Plusieurs interventions – par exemple le programme « Quartiers émergents », les programmes composites d'élimination des logements insalubres, les Maisons de l'enfance du programme « Sure Start » – s'appuient sur la Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale et visent à aider à rapprocher les communautés et à modifier la façon dont la minorité rom est perçue grâce à des interactions sociales, à l'échelon local, destinées à lutter contre d'éventuels problèmes locaux de coexistence. C'est ainsi que le projet national prioritaire HRDOP-1.6.1-CCHOP/16

« Soutien à la coopération pour l'inclusion sociale », qui contribue à la mise en œuvre des programmes composites d'élimination des logements insalubres, a notamment pour objet premier de renforcer la cohésion entre les personnes et les communautés roms et non roms, de promouvoir la participation sociale active des personnes défavorisées, en particulier les Roms, de renforcer leurs ONG et le rôle de leurs instances autonomes et, en particulier, d'encourager la participation des femmes roms à la vie publique et à la culture.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale (SNHIS), un certain nombre de programmes culturels ont été exécutés ; ceux-ci, dont on peut dire qu'ils s'adressent également au groupe majoritaire, ont entre autres pour objet principal de présenter le patrimoine culturel et l'histoire de la minorité rom à travers la musique, les beaux-arts, la danse, le cinéma, les arts appliqués, etc. et de favoriser les échanges d'expériences culturelles et sociales.

Ces dernières années, plusieurs programmes ont été mis en œuvre – par exemple sous forme de stages de durées variables, de formations continues, de séances d'information – pour préparer certains groupes sociaux (par ex. les employés municipaux, les policiers, les professionnels de la santé) à travailler dans un environnement multiculturel, notamment avec des Roms, ou énoncer les bonnes pratiques en matière de coopération entre les instances autonomes roms et non roms.

Le programme HRDOP-1.3.4-16 « Nos valeurs communes dans une société diverse » vise à réduire les préjugés à l'égard des Roms et d'autres groupes ethniques, et à renforcer leur intégration en améliorant le dialogue interculturel. Il prévoit le recensement et la présentation des traditions et des coutumes des Roms et d'autres groupes ethniques. Les bénéficiaires sont au nombre de 38 et l'enveloppe totale s'élève à 1 870 101 645 HUF.

83.

Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'environnement social et politique en Hongrie est de moins en moins propice au respect et à la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire hongrois, quelle que soit l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse de ces personnes, comme le montrent de récents travaux de recherche. Les tentatives déclarées des partis d'extrême droite et antisémites de revoir leur positionnement politique ne suffisent pas pour faire disparaître un climat conspirationniste et xénophobe. La réhabilitation des dirigeants ayant participé à la perpétration de l'Holocauste est une source de grande préoccupation pour le Comité consultatif.

Le Gouvernement hongrois a proclamé la tolérance zéro à l'égard de toutes les formes d'antisémitisme. Il soutient de diverses manières les communautés juives de Hongrie. Même les responsables juifs qui ne sont pas entièrement favorables au gouvernement reconnaissent que les personnes d'origine juive sont bien plus en sécurité en Hongrie que dans d'autres États d'Europe occidentale.

85.

Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif craint fortement que l'absence de volonté politique claire et univoque de promouvoir la diversité, et notamment les cultures et les identités des minorités, dans chaque aspect de la vie publique, ne conduise à une assimilation culturelle et linguistique irréversible des personnes appartenant à ces minorités. Dans la même veine, les fondements des dispositions de l'article 6 de la Convention-cadre sont contestés par la rhétorique anti-immigration récurrente qui présente les demandeurs d'asile, en particulier ceux

qui sont de confession musulmane, et les migrants économiques étrangers comme des menaces pour la souveraineté hongroise ; le discours public répétitif qui présente les Roms comme un fardeau pour le pays ; et les critiques publiques continues formulées par des responsables politiques de haut rang ou de hauts fonctionnaires contre les organisations de la société civile qui défendent les droits de l'homme et leur stigmatisation dans les médias.

Année après année, le Gouvernement hongrois fait une priorité du soutien aux institutions culturelles des « nationalités » (minorités nationales) qui vivent en Hongrie : durant la période précédente, dix théâtres nationaux et plus d'une centaine d'institutions culturelles des diverses minorités nationales avaient reçu un soutien, sous forme d'investissement.

Les prix *Pro Cultura Minoritatum Hungariae* sont décernés pour récompenser un professionnalisme hors pair. Une médaille et un certificat sont remis aux personnes et organisations qui appartiennent aux minorités nationales vivant en Hongrie et ont effectué un travail remarquable pour la préservation ou l'essor de la langue et de la culture de telle ou telle minorité nationale, contribuant ainsi à la coexistence des peuples du Bassin des Carpates.

Voir nos commentaires au point 75.

Protection contre les menaces, les infractions motivées par la haine et le discours de haine (article 6)

90.

Le Comité consultatif rappelle que l'article 6 de la Convention-cadre impose aux États l'obligation de protéger toutes les personnes – et pas uniquement celles qui appartiennent aux minorités nationales – de la violence et de la discrimination fondées sur l'origine ethnique. Le Comité consultatif considère que la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et empêchée. Afin de lutter systématiquement contre les infractions motivées par la haine, les codes pénaux doivent contenir des dispositions incriminant le discours de haine, les menaces et les violences fondées sur des motifs ethniques ainsi que l'incitation publique à la violence et à la haine. En outre, la motivation raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions. Enfin, les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide.

91. Le Comité consultatif rappelle également qu'il renvoie dans ce contexte aux autres organes dotés du mandat et de l'expertise spécifiques pour s'occuper des questions touchant à la discrimination raciale et à la protection contre les infractions motivées par la haine. Il attire notamment l'attention sur le rôle joué par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans l'évaluation de l'applicabilité et de l'efficacité des outils et des mécanismes de lutte contre la discrimination, dont les rapports et les travaux de suivi sont essentiels pour assurer une interprétation systématique de la Convention-cadre afin d'affirmer les différences dans des sociétés solidaires et intégrées.

À propos des points 90-91 de l'Avis, il faut souligner que loi C de 2012 sur le Code pénal (ci-après : le Code pénal) régissant les infractions motivées par la haine, comme la violence à

l'égard d'une personne appartenant à une communauté (article 2016) et l'incitation à la haine à l'égard d'une communauté (article 332), prévoit expressément la protection pénale des groupes nationaux, ethniques, raciaux et religieux et de leurs membres. Selon la jurisprudence, la protection du Code pénal doit être accordée aux Roms sur la base de l'appartenance à une minorité nationale, aux personnes de confession juive sur la base des convictions religieuses, aux personnes LGBTI sur celle de l'identité de genre ou de l'orientation sexuelle, aux immigrants, réfugiés et demandeurs d'asile sur celle de leur appartenance à « certains groupes de la société », mais quoi qu'il en soit toutes les circonstances d'une affaire donnée doivent être prises en compte pour qualifier l'infraction pénale.

Par ailleurs, il faut noter qu'une infraction motivée par l'appartenance ethnique, raciale ou d'autres préjugés discriminatoires est toujours considérée comme une infraction pénale fondée sur une intention ou un motif fondamental. Il est donc possible d'imposer une peine plus sévère. La partie considérée du Code pénal prévoit plusieurs infractions reposant sur des intentions ou des motifs fondamentaux constituant des circonstances aggravantes (en particulier homicide, voies de fait, atteintes aux libertés personnelles ou diffamation). Si un délinquant commet une infraction dont l'intention ou le motif fondamental ne constitue pas une circonstance aggravante, le tribunal considère malgré tout les motifs liés à l'appartenance ethnique, à la race ou autres préjugés comme des circonstances aggravantes lorsqu'il détermine la peine, conformément à l'article III.2 de l'Avis n° 56 du Conseil pénal de la Cour suprême au sujet des facteurs à prendre en compte pour déterminer une peine, à condition que les faits soient établis au-delà de tout doute raisonnable. Dans cet Avis, il est indiqué que : « lorsque les modalités de commission d'une infraction sont considérées par la loi comme une circonstance aggravante de certaines infractions pénales, elles constituent généralement une circonstance aggravante pour toute autre infraction pénale ».

Il peut donc être affirmé en général que le fait qu'une infraction est fondée sur le racisme, l'antisémitisme, l'homophobie ou la xénophobie ou d'autres préjugés permet toujours d'alourdir les peines.

93.

Le Comité consultatif note que les autorités reconnaissent que les affaires d'abus policiers concernant des minorités se caractérisent généralement par une forte latence. Au cours de sa visite, il a été informé d'un transfert de compétences du Comité indépendant d'examen des plaintes contre la police au Défenseur des droits fondamentaux à compter du 27 février 2020. Le Comité consultatif se félicite de ce changement et espère que ce mécanisme sera renforcé par des pouvoirs d'enquête et de sanction venant s'ajouter à des actions de sensibilisation.

D'après les tâches énumérées au point 11 de l'édition 2019 de la liste nationale de tâches (ci-après : la liste de tâches) à mener au titre du décret HNP HQ n° 22 de 2011 (X. 21.) sur la coopération et les communications entre l'organisation créée pour exécuter les tâches de police générale et les instances autonomes de la minorité rom, les commissariats de police ont toujours suivi toutes les plaintes, dénonciations et signalements de Roms ou d'ONG de défense des droits de l'homme et les ont transmises aux chefs des groupes de contact avec les minorités locales spécifiquement chargés des affaires concernant des personnes d'origine rom ayant subi des mesures policières discriminatoires.

Nous pouvons affirmer, en nous appuyant sur les constatations des commissariats de police des comitats, que l'exécution unifiée de l'édition 2019 de la liste des tâches a nettement amélioré

les relations et la communication entre la police et les communautés roms ainsi que l'exactitude des informations échangées entre elles.

94.

Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'identifier, d'inscrire dans un registre, d'enquêter sur, de poursuivre et de sanctionner efficacement les auteurs d'infractions motivées par la haine et des discours de haine. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à réduire la sous-déclaration des discours de haine en adaptant et en renforçant les mesures législatives et en faisant mieux connaître les recours juridiques existants.

À propos des points 93-94 de l'Avis, il convient de noter que la loi XC de 2017 sur la procédure pénale (ci-après : le Code de procédure pénale) a introduit et comprend plusieurs mesures destinées à protéger les victimes, notamment celles d'infractions motivées par la haine, et à renforcer leurs droits plus efficacement, pour encourager le signalement de ces infractions qui sont fréquemment passées sous silence. À cet effet, il convient de mettre l'accent sur les mesures suivantes :

- La victime peut indiquer le type de préjudice physique, moral ou pécuniaire qu'elle a subi en raison de l'infraction et dire si elle souhaite que le justiciable soit déclaré coupable et sanctionné à tout moment de la procédure. Le droit de faire une telle déclaration est en outre une sorte de garantie pour les victimes que leurs intérêts et leurs griefs seront pris en compte par les autorités et les organes chargés de la procédure.
- La victime d'une infraction motivée par la haine peut être considérée comme une personne nécessitant une prise en charge particulière (ci-après : une PNPCP) en raison de ses propres caractéristiques ou de la nature et des circonstances de l'infraction (par ex. : la violence de l'infraction, l'âge, la santé mentale ou physique de la victime, etc.). Une personne handicapée de moins de 18 ans est d'emblée considérée comme une PNPCP.

Parmi les règles spécifiquement applicables aux PNPCP, il convient de souligner que ces personnes doivent faire l'objet d'une attention accrue et qu'il faut veiller durant tout le processus à prendre des mesures pour réduire le fardeau et la lourdeur de la procédure pénale. Il convient de communiquer avec une telle personne de façon simple et facile à comprendre ; il faut éviter les situations donnant lieu à des contacts inutiles entre cette personne et d'autres personnes associées à la procédure ; il convient d'éviter la répétition des actes de procédure touchant cette personne ; il convient d'autoriser la présence à certains actes de procédure d'une personne de soutien désignée par une PNPCP ; il convient de renforcer la protection des informations à caractère personnel relatives aux circonstances de l'espèce qui ont entraîné la prise en charge particulière. Il est possible de faire l'enregistrement vidéo d'un acte de procédure exigeant la présence d'une PNPCP. Une audition à huis clos peut aussi être ordonnée pour protéger cette dernière et il est également permis de l'interroger via un réseau de télécommunication en circuit fermé. Par ailleurs, l'autorité chargée de la procédure doit employer toutes les mesures prévues par le Code de procédure pénale pour améliorer la protection de la victime et le traitement de son affaire (par ex. limiter la présence de l'accusé ou de l'avocat de la défense à certains actes de procédure, s'abstenir de toute confrontation avec la PNPCP, assimiler celle-ci à un témoin exigeant une protection particulière, ordonner sa protection personnelle ou la placer dans un programme de protection, etc.). Lorsque ces personnes ont entre 14 et 18 ans, d'autres mesures peuvent être prises pour accroître la protection des enfants (par ex. veiller à ce qu'un psychologue médico-légal soit présent aux actes de procédure, etc.).

Le plein respect de la volonté de la PNPCP sera par ailleurs assuré si cette personne refuse de bénéficier d'une prise en charge particulière et de toutes les mesures spécifiquement destinées à garantir sa protection.

La série de mesures liée à cette prise en charge particulière repose sur la communication et la coopération mutuelles, et permet donc de veiller à ce que la personne connaisse en temps utile ses droits et les actes de procédure applicables.

- S'agissant des règles de protection des données dans le cadre de la procédure pénale, le Code de procédure pénale impose un devoir de diligence au tribunal, au parquet et à l'autorité d'enquête, qui doivent éviter la divulgation inutile des données à caractère personnel et empêcher des personnes non autorisées d'avoir accès à ces données. L'une des mesures essentielles visant à protéger les données à caractère personnel de la victime est leur traitement à huis clos. Une nouvelle mesure du Code de procédure pénale prévoit en outre la possibilité de gérer les dossiers à huis clos. Il s'agit le plus souvent de dossiers dont les données à caractère personnel doivent être traitées à huis clos, mais cette mesure peut être exigée dans d'autres affaires. La loi prévoit des dispositions à cet effet, par exemple lorsqu'une prise en charge particulière ou la protection d'un témoin sont ordonnées. La gestion d'un dossier à huis clos dans le cadre de la procédure pénale permet d'assurer la pleine protection des dossiers et des données qu'ils contiennent, car alors les personnes participant à la procédure pénale n'ont pas le droit d'y avoir accès.

Ce qui précède montre par ailleurs que le Code de procédure pénale prévoit une série exhaustive de mesures visant à améliorer la protection et l'accompagnement des victimes, et à créer les conditions leur permettant d'être prises en charge différemment dans le cadre de la procédure pénale en fonction de leurs caractéristiques personnelles. Au cours de la procédure pénale, la victime bénéficie d'un solide soutien juridique, a la possibilité de signaler une infraction et bénéficie de l'aide nécessaire à cet effet, ce qui lui permet de déposer une demande d'indemnisation et de l'étayer.

Droits religieux (article 8)

98.

Le Comité consultatif rappelle que selon l'article 23 de la Convention-cadre, les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « la CEDH ») et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence relative à l'article 9 de la CEDH, le Comité consultatif considère qu'un État qui a octroyé à certaines communautés religieuses un statut spécifique assorti de privilèges spécifiques doit non seulement respecter son devoir de neutralité et d'impartialité, mais également veiller à ce que les autres groupes religieux aient la même possibilité de demander ce statut et que les critères établis soient appliqués de manière non discriminatoire.

99.

Le Comité consultatif constate qu'en décembre 2018, les autorités ont modifié la loi applicable pour se conformer aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait estimé que les règles en vigueur créaient une inégalité de traitement entre les Églises historiques et les autres organisations religieuses. Plusieurs observateurs considèrent toutefois que les dispositions modifiées continuent de poser problème. Le Comité consultatif observe néanmoins qu'au moment de l'adoption du présent Avis, les modifications sont encore en cours d'examen par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les congrégations

religieuses concernées pouvant être des congrégations dans lesquelles les personnes appartenant aux minorités nationales se reconnaissent, le Comité consultatif juge important que les autorités établissent un dialogue continu avec les congrégations concernées afin de garantir l'égalité devant la loi.

100.

Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des institutions, organisations ou associations religieuses soient efficacement garantis en droit et en pratique en s'assurant que les dispositions juridiques régissant les communautés religieuses ne permettent pas la discrimination, en particulier à l'égard de celles qui sont les moins importantes numériquement, et notamment en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale ou le statut fiscal.

(À propos des points 98-100, ensemble) : Il est fait référence à l'amendement complet de 2018 (entré en vigueur en 2019) à la loi sur les Églises, qui s'est inscrit dans le droit fil du cinquième amendement à la Loi fondamentale et a répondu aux questions réglementaires soulevées par la Cour constitutionnelle et certaines enceintes internationales (Cour européenne des droits de l'homme, Commission de Venise). Conformément à ces amendements, l'État ne « reconnaît » pas mais enregistre des églises dans le cadre d'une procédure judiciaire, à l'exception des églises établies, pour lesquelles l'Assemblée nationale conserve son pouvoir décisionnel discrétionnaire (toutefois, ultérieurement, l'Assemblée nationale ne se prononcera pas sur le statut des églises, mais uniquement sur la coopération). Étant donné qu'en dehors des églises établies, l'amendement à la loi introduit la possibilité juridique d'enregistrer auprès des tribunaux d'autres catégories d'églises – les églises répertoriées et les églises enregistrées – et afin de veiller à ce que les communautés puissent exercer leur droit à la liberté religieuse, il garantit que la possibilité de créer des associations religieuses fait partie du droit substantiel, quand bien même celles-ci ne compteraient qu'une dizaine de membres. (Les anciennes organisations ayant des activités religieuses sont automatiquement devenues des associations religieuses dotées de la personnalité juridique.) Si leurs activités doivent être avant tout religieuses, ces associations peuvent demander à un tribunal d'être enregistrées en tant qu'églises après une période de fonctionnement moins longue que celle qu'exigeait la réglementation antérieure. L'amendement à la loi pose en tant que principe fondamental que toute communauté se définissant comme une communauté religieuse (même sans avoir la personnalité juridique) a le droit de bénéficier de la pleine protection constitutionnelle, qui est garantie par la Loi fondamentale aux communautés religieuses dans le cadre du libre exercice de la religion. Quels que soient leur structure organisationnelle, leur statut juridique ou leur dénomination, la loi garantit à toutes les communautés dont les activités sont avant tout religieuses – c'est-à-dire les communautés religieuses – la neutralité de l'État, la séparation d'avec l'État, la coopération et un cadre de coopération, une grande autonomie (l'État ne peut créer d'organisations chargées de surveiller et de contrôler lesdites communautés), la libre détermination (choix libre de leur structure organisationnelle et de leur dénomination, en ce compris la dénomination « église »), l'égalité des communautés religieuses et l'interdiction de la discrimination.

L'amendement à la loi a mis en place un système structuré de coopération avec les communautés religieuses. (La CEDH a par ailleurs jugé que l'État a le droit de décider, en application de critères objectifs, avec quelles communautés religieuses il souhaite coopérer dans l'exercice de ses fonctions publiques).

L'amendement à la loi permet aux contribuables de verser 1 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP) à toutes les communautés religieuses dotées de la personnalité juridique (« 1 % de l'IPP à l'église »). Pour l'enregistrement en tant qu'églises, lors de l'examen du niveau de soutien recueilli dans la société, le nombre de personnes ayant opté pour le versement d'1 % de leur IPP avant le 1^{er} janvier 2012 peut aussi être pris en compte, ce qui, une fois l'amendement à la loi entré en vigueur, a permis aux communautés religieuses concernées de demander aux tribunaux d'être enregistrées en tant qu'églises.

L'amendement a permis aux 16 communautés religieuses de bénéficier d'un régime préférentiel pour se faire enregistrer par les tribunaux en tant qu'églises, alors qu'il fallait auparavant attendre une décision de l'Assemblée nationale.

Enfin, nous appelons résolument l'attention sur le fait que tous les États membres du Conseil de l'Europe appliquent un ensemble de règles hétérogènes sur les communautés religieuses et qu'il n'y a pas d'uniformité en la matière.

Accès effectif à l'éducation pour les Roms (article 12)

132.

Les minorités roms ne sont pas dans une situation comparable, et le Comité consultatif n'a pas connaissance d'un système local dans lequel la minorité rom puisse bénéficier d'une aide municipale similaire. Leurs principaux besoins ne concernent pas l'enseignement et l'apprentissage des langues minoritaires, mais plutôt la mise en place d'un enseignement inclusif et multiculturel dans les écoles ordinaires, qui leur permette de préserver leur environnement scolaire de tout stéréotype ou préjugé. Cela implique nécessairement de faire participer les parents, de donner de l'autonomie aux communautés roms locales et de créer un environnement inclusif au-delà de l'école elle-même.

Voir nos commentaires aux points 135-136.

135.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à identifier et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'améliorer l'enseignement pour les élèves roms, en luttant contre l'abandon scolaire précoce, la ségrégation géographique et scolaire et la pénurie d'enseignants, et notamment en réexaminant leur décision d'abaisser l'âge de fin de scolarité obligatoire de 18 à 16 ans.

En matière d'inclusion sociale, plusieurs programmes, assortis de différents instruments et concernant divers segments du groupe cible plus large – les élèves/étudiants issus de milieux défavorisés, parmi lesquels figure un nombre élevé d'étudiants/élèves roms – visent à réduire l'abandon scolaire précoce, à renforcer l'éducation dans son rôle de création d'opportunités et à éliminer la ségrégation géographique et à l'école. De l'accueil des jeunes enfants jusqu'à l'enseignement supérieur, les programmes prévoient un soutien pédagogique et d'autres services d'accompagnement éducatif ainsi qu'un tutorat, des bourses, des avantages en nature (logement, fournitures scolaires) et, pour l'essentiel, la désignation et le soutien de pédagogues et d'autres professionnels chargés d'apporter une aide éducative.

Les Maisons de l'enfance du programme « Sure Start » (évoquées à la page 37 du rapport étatique sous le nom de Maison de l'enfance « Safe beginning ») prévoient un accompagnement, y compris si nécessaire la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans qui vivent

dans une grande pauvreté et sont issus de milieux défavorisés sur le plan socioculturel, à savoir principalement des Roms ; les enfants sont pris en charge dès le plus jeune âge, ce qui est un stade particulièrement important pour leur développement ultérieur, afin qu'ils puissent acquérir les compétences et les capacités qui seront essentielles à leur intégration en maternelle ainsi qu'à leur réussite scolaire, et qu'ils se développent de façon optimale pour leur âge. Tout cela est mis en place avec la participation des parents et tout en renforçant leurs compétences parentales. Des femmes roms sont employées dans les Maisons de l'enfance, au titre du projet HRDOP-1.4.3-16 « Un endroit agréable – Soutien aux Maisons de l'enfance « Sure Start » et aux programmes composites pour l'enfance dans les quartiers de petite taille » (non cités dans le rapport étatique). Ces derniers concernent les familles issues de milieux défavorisés, notamment roms, et exigent que soit employée localement au moins une personne défavorisée/rom ayant achevé la scolarité obligatoire.

Les programmes HRDOP-3.1.3-16 (page 39 du rapport étatique) et HRDOP-3.1.7-16 (non cité dans le rapport étatique), qui sont décrits plus en détail au point 136, ont pour but de renforcer la maternelle et l'école dans leur rôle de création d'opportunités, et donc de réduire l'abandon scolaire précoce.

Le programme « Tanoda » (programme d'éducation extrascolaire évoqué à la page 39 du rapport étatique sous le nom de « cercles d'étude ») et le programme modèle « Dormitory Plus », qui n'est pas cité dans le rapport étatique, ont pour rôle principal de donner aux élèves du primaire issus de milieux défavorisés les moyens de compenser le handicap lié à leur situation. Ce dernier programme cible les élèves âgés de 6 à 16 ans et issus de milieux défavorisés, notamment les élèves roms, pour lesquels il est devenu nécessaire d'adopter des mesures préventives en matière de protection de l'enfance et de rattrapage scolaire. 60 % des élèves participant au programme modèle seraient placés dans des institutions spécialisées s'ils ne bénéficiaient pas d'un rattrapage scolaire avec « Dormitory Plus ».

Le projet HRDOP-1.4.4-17 « Bari Shej - Big Girl - Fata Mare, Renforcer les perspectives des filles roms grâce à l'éducation » (page 39 du rapport étatique) prévoit un ensemble de services destinés aux filles roms âgées de 10 à 18 ans et visant, avec l'aide de tuteurs, à les accompagner dans leur scolarité et à réduire l'abandon scolaire précoce, à améliorer leur état de santé et leur qualité de vie, et à accroître la probabilité qu'elles trouvent un emploi.

Le programme de bourses « For the Journey » (page 39 du rapport étatique) offre une bourse mensuelle, de la septième année jusqu'à la fin de leurs études, aux élèves/étudiants issus de milieux défavorisés et connaissant de multiples difficultés, aux pupilles, aux élèves/étudiants adoptés ou temporairement placés, et à ceux bénéficiant d'un soutien extrascolaire, en fonction de leurs résultats. La moitié au moins des élèves/étudiants récemment inscrits dans tous les sous-programmes du programme de bourses doivent être d'origine rom. Outre le soutien financier, les élèves/étudiants bénéficient d'un tutorat dans les trois sous-programmes du programme de bourses.

Les « Facultés des Roms » (ou « internats des Roms », cités à la page 40 du rapport étatique sous le nom de « Roma Specialised Colleges ») prévoient une aide au logement et un soutien scolaire (tutorat) en plus d'un système de bourses et d'activités collectives, principalement à l'intention des étudiants à plein temps issus de milieux défavorisés et/ou roms. Ces Facultés, qui font partie intégrante de la loi hongroise sur l'enseignement supérieur, sont financées au titre du budget national. Au moins 60 % des étudiants doivent être d'origine rom.

Le projet HRDOP-3.1.9-17 « Ordinateur rechargé – Deuxième chance » (non cité dans le rapport étatique) vise à ce que les jeunes qui ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire sans obtenir de diplôme du secondaire réintègrent un établissement d'enseignement secondaire, et à les aider à obtenir un certificat de fin d'études ou une qualification professionnelle ; c'est aussi étroitement lié à l'objectif de réduire le décrochage scolaire et d'empêcher les élèves d'abandonner l'école sans qualification.

Le projet HRDOP-1.6.2-16 « Élimination des situations de ségrégation grâce aux programmes composites (ESF) », déjà décrit au point 18, contribue entre autres à la réduction de l'abandon scolaire précoce dans les zones marginalisées sur lesquelles il porte, ainsi qu'à accroître le niveau de qualification des personnes, enfants et adultes, qui sont concernées. Des professionnels (éducateurs, professionnels de la santé mentale, travailleurs sociaux) aident celles-ci à se préparer et à évoluer. Le parcours scolaire des enfants est facilité par les enseignants dans le cadre d'activités extrascolaires et les projets comprennent en outre des camps de vacances et des activités manuelles destinées aux enfants. Les points de services qui ont été mis en place dans les zones marginalisées servent en outre, au besoin, de lieux d'apprentissage. Les projets exigent par ailleurs de recruter une personne vivant dans la zone marginalisée concernée pour aider à lancer le projet, pour favoriser la participation effective à l'enseignement préscolaire et scolaire et assurer la coordination entre la maternelle, l'école et la famille. Plusieurs des services que prévoient les projets contribuent en outre à la réussite scolaire : en sus de l'éducation à la vie familiale et de la présence permanente de travailleurs sociaux, les projets soutiennent l'amélioration de l'accès des personnes aux services institutionnels ainsi que l'établissement et le renforcement des liens avec les institutions : non seulement les établissements de soins de santé, les centres d'accueil des jeunes enfants, les services d'accompagnement des familles et de protection de l'enfance, les organisations du travail, etc., mais aussi les établissements d'enseignement.

136.

Le Comité consultatif engage vivement les autorités à élaborer un programme de recrutement et de formation des enseignants global et efficace pour les zones défavorisées, qui soit assorti d'incitations financières pour le rendre plus attractif. Les autorités devraient s'assurer systématiquement que ce type de programmes intègre l'éducation interculturelle, la non-discrimination dans l'éducation et l'éducation à la citoyenneté active. La mise en œuvre de ces modèles éducatifs devrait faire participer les parents roms et bénéficier du soutien complémentaire des autorités locales, y compris pour les écoles privées.

Le projet HRDOP-3.1.3-16 « Soutenir les mesures publiques d'éducation pour l'inclusion et l'intégration sociales » (création d'opportunités dès la maternelle) (rapport étatique, page 39), vise à améliorer les conditions de fonctionnement des structures qui accueillent des enfants issus de milieux défavorisés, notamment roms, et qui les aident à rattraper le niveau voulu pour réussir leur scolarité par la suite. Le projet favorise en outre le recrutement d'infirmiers dont la langue maternelle est le romani.

Le projet HRDOP-3.1.7-16 « Créer des opportunités dans l'enseignement public », qui n'est pas cité dans le rapport étatique, permet de former et de soutenir les éducateurs et autres professionnels s'occupant d'élèves issus de milieux défavorisés, et notamment d'élèves roms. Il a pour but d'améliorer la méthode éducative grâce à laquelle les établissements publics créent des opportunités et donc de réduire l'abandon scolaire précoce.

Participation effective des Roms (article 15)

158.

Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à certains groupes minoritaires, comme les Roms, ont souvent plus de mal que les autres à avoir accès au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et à la protection sociale. Les difficultés relevées dans les différents secteurs sont fréquemment liées et sont de nature à se renforcer mutuellement au point d'entraîner les personnes concernées dans une spirale d'exclusion de la vie socio-économique. Les femmes appartenant à ces groupes sont souvent particulièrement exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Afin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées avec la participation effective et active des représentants des personnes concernées. Une fois ces stratégies en place, une attention particulière devrait être accordée à leur mise en œuvre effective, et il faudrait s'interroger sur la nécessité d'associer aussi les représentants des minorités nationales à ce stade. Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leurs effets, là encore en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, afin de les aménager et de les renforcer au fil du temps. La coordination effective des mesures prises par les différentes instances devrait être au cœur des préoccupations.

La Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale (SNHIS), qui est forcément globale et à long terme, a été élaborée puis mise en œuvre en concertation avec des représentants de la communauté rom. Notre nouvelle stratégie, pour 2021-2030, a été élaborée dans les mêmes conditions et la période de consultation sociale vient de démarrer. La mise en œuvre de la SNHIS fait l'objet d'un suivi régulier (voir aussi au point 9). L'effet de toutes les mesures d'inclusion sociale a été évalué en 2018 et en 2020, en plus des études sectorielles.

159.

Le Comité consultatif estime que la complexité du cadre institutionnel peut se révéler problématique pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'inclusion des Roms. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la minorité nationale rom s'inquiètent de l'efficacité de cette structure et en particulier de sa capacité d'assurer une participation effective. Le Comité consultatif reste convaincu qu'une telle participation constitue un facteur fondamental pour s'assurer que les politiques d'inclusion élaborées correspondent aux besoins réels des personnes concernées. Une simplification des structures, associée à une participation renforcée, pourrait se révéler nécessaire.

Voir nos observations au point 9.

160.

Le Comité consultatif observe en outre que les compétences des instances autonomes des minorités en Hongrie concernent principalement la préservation et le développement de leur culture respective et l'éducation pour les minorités, mais que ces mandats ne permettent pas aux instances autonomes roms de s'exprimer directement sur les questions complexes de la participation et de l'intégration socio-économiques, alors que ce sont celles qui doivent retenir

toute leur attention. Leurs budgets ne leur permettent pas non plus de lancer des projets spécifiques à caractère social (voir Participation politique des minorités nationales, ci-dessus). Le Comité consultatif estime en conséquence que les instances autonomes roms, au niveau local, régional ou national, ne semblent pas disposer des moyens voulus pour participer à la conception des politiques d'inclusion sociale et aux décisions s'y rapportant, alors que ce sont les questions les plus importantes pour les Roms. Une telle participation des instances autonomes roms n'empêcherait pas celle d'autres acteurs de la société civile dans leur domaine de compétence respectif.

Voir nos observations au point 9.

161.

Le Comité consultatif est également préoccupé par l'absence apparente de vue d'ensemble. Si la Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale peut être considérée comme offrant un cadre solide pour de futurs plans d'action, le Comité consultatif remarque la diversité des projets lancés, sans qu'aucun lien entre eux ne soit perceptible. L'efficacité d'une telle approche fondée sur des projets est donc discutable.

Dans la même logique que la Stratégie nationale hongroise d'inclusion sociale, dont les mesures s'appuient les unes sur les autres, les projets sont également mis en œuvre graduellement. Les programmes s'appuient les uns sur les autres pour contribuer à l'inclusion et à l'intégration des personnes issues de milieux défavorisés, notamment les Roms, de leur naissance jusqu'au moment où elles trouvent un emploi et un logement. La plupart des programmes comprennent des mesures générales, visant le plus souvent à inclure les personnes issues de milieux défavorisés, mais certains d'entre eux (par ex. « Facultés roms », « Bari shej », « Atouts pour les femmes ») ciblent spécifiquement la population rom.

Tout en se félicitant des ressources investies dans ces programmes, le Comité consultatif insiste [...] sur la nécessité [...] d'intégrer la participation effective des représentants des Roms dans chaque politique ou projet d'inclusion.

Voir nos observations au point 9.

162.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à une transparence et à une efficacité accrues de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques relatives aux Roms, au niveau local, comital et national, et notamment à un niveau élevé de représentation et de participation des communautés roms, en particulier dans les zones marginalisées, et à établir des indicateurs pertinents permettant de mesurer cette participation de façon objective. Des efforts substantiels devraient être déployés pour faire en sorte que le cadre institutionnel soit rationalisé et garantisse la participation effective des Roms à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la Stratégie nationale d'intégration sociale de la Hongrie, afin de rendre compte de la diversité des opinions au sein de ces groupes.

Voir nos observations au point 9.

Accès effectif à l'emploi pour les Roms (article 15)

166.

Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les travaux de recherche et la collecte de données relatives à la situation des Roms sur le marché du travail font encore défaut.

Nous estimons que la déclaration faite au sujet de la collecte de données contredit celle qui a été faite au point précédent (« Des données concernant les Roms sur le marché du travail sont collectées sur la base d'une déclaration volontaire via les enquêtes SILC (Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie) et LFS (Enquête sur les forces de travail) de l'UE depuis 2013 »).

167.

Les observateurs soulignent que [...] les formations ne sont pas adaptées aux besoins du marché du travail.

Nous ne savons pas au juste à quelles formations les observateurs font référence, mais il convient de noter qu'à quelques exceptions près (par ex. le projet national prioritaire « Atouts pour les femmes »), les formations sont choisies localement, le plus souvent par les instances autonomes, qui sont censées disposer d'informations plutôt exactes sur les besoins du marché travail local, ou en concertation avec elles.

168.

« la nette différence entre le pourcentage de personnes concernées identifiées par des projets de recherches qualitatives et le faible nombre de plaintes déposées auprès de l'AET ».

Les projets de recherches qualitatives menés par la FRA ont été évoqués dans la version 2014 de la SNHIS. Les données tirées de l'édition 2016 de la même étude (http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-second-eu-minorities-discrimination-survey/survey/1.%20Discrimination/pw_dis12lkwork/heatMap/06--Roma) montrent que la situation est déjà différente, et que la Hongrie, avec un taux de 13 % (sur les douze derniers mois), est au troisième ou au quatrième rang parmi les pays ayant la population rom la plus importante.

169.

Des mesures spécifiques pourraient aussi être requises pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant aux minorités résidant dans des zones périphériques et/ou touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou subissant la désindustrialisation.

Les programmes cités au point 18 (HRDOP-1.6.2-16 « Élimination des situations de ségrégation avec des programmes composites (ESF) », HRDOP-2.4.1-16 « Élimination des situations de ségrégation avec des programmes composites (ERDF), le programme « Quartiers émergents ») sont habituellement mis en œuvre dans ces régions.

171.

« le Comité consultatif regrette que les programmes de formation ne soient pas conçus pour répondre aux besoins du marché du travail et, même s'ils l'étaient, il n'en resterait pas moins difficile de vérifier si ces programmes visent et bénéficient réellement aux Roms ».

Il convient d'indiquer que le taux de Roms participant aux formations est un indicateur obligatoire dans plusieurs programmes, par ex. SROP-2.1.6 et EDIOP-6.1.1.

172.

Le Comité consultatif se félicite des tentatives des autorités de stimuler le recrutement des femmes roms dans la police, mais note avec préoccupation que le taux d'emploi des femmes roms resterait 2,6 fois moins élevé que la proportion de femmes de la population globale, et que les femmes roms sont défavorisées au sein de leur propre population, leurs chances de trouver un emploi étant moitié moindre que celles des hommes roms.

La Fraternité des officiers de police roms européens et le siège de la police nationale hongroise ont lancé, le 30 septembre 2016, avec le soutien de l'ambassade néerlandaise, une campagne commune intitulée « Les femmes roms dans les forces de l'ordre » (ci-après : la campagne) pour faire connaître aux jeunes roms, et tout particulièrement aux filles roms, les métiers de la police. L'objectif de la campagne était de renforcer la « visibilité » des policiers d'origine rom dans la société ; en effet, au fil des ans, grâce aux programmes d'égalité des chances de la police, de plus en plus de jeunes Roms, dont plusieurs filles, ont choisi d'entrer dans la police et leur travail contribue lui aussi au maintien de la sécurité et de l'ordre publics. La campagne de recrutement a été lancée dans les comitats de Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna et Veszprém, après avoir été inaugurée à Budapest.

Dans le cadre des activités de recrutement, dont le but est d'élargir le nombre d'agents en service actif, des informations destinées à orienter les jeunes roms vers une carrière dans la police et des formulaires de candidature ont été transmis à toutes les instances autonomes de la minorité rom chaque année depuis 2011. Pour aider les jeunes Roms à devenir policiers, depuis l'entrée en vigueur du décret HNP HQ n° 1 de 2010 sur l'établissement d'un système de soutien assuré par la police et sur les tâches connexes des unités de police, il a été demandé aux chefs des instances autonomes locales roms de sonder chaque année, sur leur territoire respectif, les jeunes Roms qui sont sur le point de choisir leur futur métier et disposent des qualifications requises, afin de s'assurer que, s'ils le souhaitent, ils puissent recevoir toutes les informations et l'aide voulues pour devenir policiers, afin de promouvoir les carrières dans la police et d'accompagner les jeunes tout au long de la procédure d'admission. Le siège de la police nationale hongroise ainsi que les sièges (métropolitains) de la police des comitats ont lancé un appel à propositions pour aider les jeunes roms qui sont élèves dans le secondaire ou étudient dans l'enseignement supérieur à devenir policiers. Des contrats de bourses sont signés avec les élèves ou étudiants qui répondent aux critères, l'objectif étant qu'ils obtiennent un diplôme et réussissent la procédure de recrutement pour suivre la formation de la police.

173.

Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faire progresser les taux et les conditions d'emploi des Roms, notamment dans les régions les plus défavorisées.

La population rom fait partie du groupe cible de chacun des programmes d'emploi mentionnés dans le rapport étatique (page 34). Bien que certains programmes, édictant des mesures générales, ciblent globalement les personnes issues de milieux défavorisés, bon nombre de participants (par ex. 47 % dans le cas des programmes « Actifs pour l'emploi » et « Actifs pour le savoir ») sont Roms, et le programme « Atouts pour les femmes » s'adresse spécifiquement aux Roms.

174.

Le Comité consultatif demande aux autorités de concevoir et de renforcer spécifiquement les politiques mises en place pour relever le taux d'emploi des femmes roms, avec la participation effective des organisations roms et d'experts indépendants ; de consacrer des ressources suffisantes à leur mise en œuvre, et de suivre et d'évaluer leurs effets de façon régulière.

Le projet HRDOP-1.1.3-17 « Atouts pour les femmes », également cité dans le rapport étatique (page 34), sert à favoriser l'inclusion sociale et à permettre aux chômeurs roms, tout particulièrement aux femmes, de trouver un emploi. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier. L'effet de toutes les mesures d'inclusion sociale a été évalué en 2018 et en 2020, en plus des études sectorielles.

Conditions de logement des Roms (article 15)

179.

Ils devraient élaborer des politiques sectorielles globales afin de remédier aux problèmes des logements qui ne répondent pas aux normes minimales et aux difficultés d'accès aux infrastructures de base, lesquelles freinent l'accès à des logements convenables, notamment en améliorant l'accès aux logements subventionnés.

Afin de s'attaquer au problème des logements insalubres, une stratégie d'action avait été élaborée et adoptée en 2015 pour la période 2014-2020 (avec la Résolution 1686/2015 (IX.25) du Gouvernement). Des programmes composites d'élimination des logements insalubres (rapport étatique, page 35) – ou, comme nous préférons les appeler, des « programmes composites pour les zones marginalisées » – ont été/sont mis en œuvre dans le cadre de cette stratégie d'action ; ils sont proches du programme « Quartiers émergents » lancé en 2019, qui a des incidences notables sur les zones marginalisées ou exposées à un risque de marginalisation.

181.

Le Comité consultatif regrette que le rapport étatique n'en dise pas plus sur la situation actuelle des Roms dans le domaine du logement et ne décrive pas en détail les mesures prises à cet égard pendant la période de suivi. Au vu des informations qu'il a recueillies auprès de la société civile et des chercheurs, et des données publiées dans la section correspondante de la Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2014-2020, le Comité consultatif est gravement préoccupé par les mauvaises conditions de logement actuelles des Roms en Hongrie. Il note que dans les pires situations, les Roms n'ont même pas accès à l'eau courante et que le nombre d'expulsions reste élevé, particulièrement dans le logement social.

Voir nos commentaires au point 18.

183.

Le Comité consultatif constate en outre qu'une forte proportion de Roms vit encore dans des zones marginalisées, en dépit de la législation visant à interdire la ségrégation en matière de logement (voir Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination, ci-dessus).

Des raisons historiques expliquent la ségrégation en matière de logement. Toutefois, si la population concernée préfère loger dans les zones marginalisées et y retourner (ce qui entretient la ségrégation en matière de logement), il s'agit d'un choix personnel qui n'est en rien favorisé par le Gouvernement central ni par les autorités locales. Les programmes composites HRDOP-

1.6.2-16 et HRDOP-2.4.1-16, qui sont en cours d'exécution, concernent environ un septième des zones marginalisées.

184.

Le Comité consultatif invite instamment les autorités à concevoir et à mettre en œuvre un cadre d'action national global sur le logement, pourvu d'un système d'incitations afin que les municipalités soient associées à la conception et à la mise en œuvre des politiques destinées à améliorer la situation des Roms au regard du logement.

Afin de s'attaquer au problème des logements insalubres, une stratégie d'action avait été élaborée et adoptée en 2015 pour la période 2014-2020 (avec la Résolution 1686/2015 (IX.25) du Gouvernement). Des programmes composites d'élimination des logements insalubres (rapport étatique, page 35) – ou, comme nous préférons les appeler, des « programmes composites pour les zones marginalisées » – ont été/sont mis en œuvre dans le cadre de cette stratégie d'action ; ils sont proches du programme « Quartiers émergents » lancé en 2019, qui a des incidences notables sur les zones marginalisées ou exposées à un risque de marginalisation.

185.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à développer sensiblement le logement social et subventionné, et à veiller à la mise en œuvre efficace de la législation existante contre la ségrégation en matière de logement.

Voir nos commentaires aux points 18 et 183.

191.

Le Comité consultatif note que la Stratégie ne contient ni ne recommande aucun plan d'action ou ensemble de mesures spécifiques destiné à remédier aux problèmes structurels identifiés, notamment en ce qui concerne la pénurie de personnel infirmier et de médecins qui touche les zones défavorisées.

Les programmes « Praxis » n° 1 et 2 (non cités dans le rapport étatique) visent spécifiquement à ce que des services de santé soient proposés dans les districts où ils font défaut depuis plus longtemps. En 2018 et 2019, ce sont en tout 67 districts qui ont bénéficié de ces programmes.