



Strasbourg, le 14 septembre 2001

ACFC/INF/OP/I(2001)4

## Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales



Avis sur la Hongrie adopté le 22 septembre 2000

Table des matières :

- I. Établissement du présent avis
- II. Remarques générales sur le Rapport
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1 à 19
- IV. Conclusions
- V. Proposition de conclusions et recommandations pour le Comité des Ministres

## RESUME

Le Rapport initial de la Hongrie, attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999, a été reçu le 21 mai 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen de ce Rapport à sa 4<sup>e</sup> réunion, du 25 au 28 mai 1999. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif s'est rendu en Hongrie du 29 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2000 afin d'obtenir des compléments d'informations sur la mise en œuvre de la Convention-cadre auprès de représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Le Comité consultatif a adopté son avis sur la Hongrie à sa 8e réunion, le 22 septembre 2000.

Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime que la Hongrie a, à de nombreux égards, fait des efforts particulièrement louables pour la protection des minorités nationales. Des efforts appréciables ont en particulier été déployés pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour la protection des minorités nationales, notamment par la création d'un système d'instances autonomes et d'un système éducatif pour les minorités. Néanmoins, bien que la Hongrie ait montré qu'elle avait conscience de l'existence d'un certain nombre d'insuffisances dans la protection des minorités nationales et qu'elle ait pris des mesures pour y remédier, des efforts importants restent à déployer pour compléter le cadre juridique et institutionnel d'une part et, d'autre part, garantir pleinement la mise en œuvre des normes fixées dans la pratique.

La situation des Rom de Hongrie donne lieu à une vive préoccupation, notamment au regard des nombreux actes de discrimination commis dans de nombreux secteurs de la société, de leur image négative encore très répandue dans la société et des importantes disparités de conditions socio-économiques et de mode de vie qui subsistent entre les Rom et le reste de la population. Le Comité consultatif salue la décision de la Hongrie de développer des plans d'action à moyen et à long terme pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom/tsigane.

En ce qui concerne les autres minorités nationales, les problèmes portent surtout sur les médias, l'éducation et la participation à la vie publique.

Le Comité consultatif est d'avis que des conclusions et recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer l'application de la Convention-cadre en Hongrie. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les intéressés. Le Comité consultatif soumet donc à l'examen du Comité des Ministres une proposition de conclusions et de recommandations détaillées. Le Comité consultatif est prêt à prendre part au suivi des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres, conformément à la règle 36 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

## **I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS**

1. Le Rapport initial de la Hongrie (ci-après « le Rapport »), attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999, a été reçu le 21 mai 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport au cours de sa 4<sup>e</sup> réunion, qui s'est déroulée du 25 au 28 mai 1999.

2. A la demande du gouvernement hongrois, et conformément à l'article 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une réunion regroupant des représentants du gouvernement et du Comité consultatif s'est tenue à Budapest, le 30 novembre 1999. Au cours de leur visite (29 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 1999), les délégués du Comité consultatif ont également rencontré des membres du Parlement et le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques de la République de Hongrie, ainsi que des représentants des instances autonomes des minorités nationales, des fondations publiques et de la société civile. En préparant le présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.

3. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 8<sup>e</sup> réunion du 22 septembre 2000 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

4. Le présent avis est soumis au Comité des Ministres au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre (aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, « le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif ») et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 susmentionnée, qui dispose que « le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres ».

## **II. REMARQUES GENERALES SUR LE RAPPORT**

5. Tout en prenant note du retard de quelques mois avec lequel le Rapport lui a été remis, le Comité consultatif salue le soin qu'ont eu les autorités d'y faire figurer des informations ayant trait non seulement à la législation mais aussi à la pratique pertinente. Le Comité consultatif apprécie le fait que le Rapport identifie des insuffisances au niveau de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Des représentants du gouvernement et d'autres sources ont également fourni des précisions et des éclaircissements au cours de la réunion. Le Comité consultatif est d'avis que ces réunions ont constitué une excellente occasion d'entamer un dialogue direct avec les représentants de différentes sources. Le Comité consultatif salue la consultation menée par le gouvernement avec les représentants des minorités durant la

préparation de son Rapport et prend acte de l'esprit de coopération manifesté par la Hongrie au cours du processus qui a conduit à l'adoption du présent avis.

6. Dans la partie de l'avis qui suit, le Comité consultatif déclare, pour certains articles, que l'application de l'article en question n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont il dispose actuellement. Cela ne signifie absolument pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

7. Il est précisé, dans le présent avis, que le terme de « minorités nationales » recouvre à la fois les minorités ethniques et nationales, conformément aux dispositions de la législation hongroise<sup>1</sup>.

### **III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES**

#### **1 A 19**

##### **Article 1**

8. Le Comité consultatif note que la Hongrie a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que cette disposition ne donne lieu à aucune autre observation.

##### **Article 2**

9. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

##### **Article 3**

10. Le Comité consultatif constate que le droit pour toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle est garanti par la législation hongroise. Il note que la loi permet l'appartenance à deux, voire à plusieurs communautés nationales ou ethniques. A cet égard, il observe qu'il n'existe aucun fichier faisant mention de l'appartenance à une minorité ethnique ou nationale. Le Comité consultatif reviendra aux questions liées à ce dernier point dans le cadre de ses commentaires relatifs aux articles 4 et 15. Dans le contexte du recensement, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient être encouragées à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation, à condition que les principes identifiés dans la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres aux États membres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques soient respectés.

11. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les États parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel

---

<sup>1</sup> A savoir les communautés bulgare, rom/tsigane, grecque, croate, polonaise, allemande, arménienne, roumaine, ruthène, serbe, slovaque, slovène et ukrainienne.

qu'ils donneront à cet instrument. La position du gouvernement hongrois est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

12. Si le Comité consultatif note d'une part que les parties disposent d'une marge d'appréciation à cet égard pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

13. Pour cette raison, le Comité estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

14. Le Comité consultatif se félicite que le Rapport fasse référence à l'existence d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas, à ce stade comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités hongroises devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

#### **Article 4**

15. En ce qui concerne l'application du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention-cadre, le Comité consultatif note que toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite en vertu de la Constitution (article 70/A qui est interprété de manière large par la cour constitutionnelle comme englobant toute distinction qui se traduit, dans les faits, par une négation du droit à la dignité humaine) ainsi que de l'article 3 de la loi sur les droits des minorités nationales et ethniques. L'égalité de tous devant la loi est garantie par l'article 57(1) de la Constitution. A ces normes s'ajoutent d'autres dispositions légales et décrets gouvernementaux afférents à la question. Toutefois, le cadre légal censé assurer l'égalité devant la loi et dans la loi (protection contre la discrimination) présente des lacunes. Dans un certain nombre de domaines, tels que l'éducation, les offres d'emploi ou le logement, il conviendrait de développer des voies de recours efficaces en cas d'actes de discrimination commis par des autorités publiques et des entités privées. En outre, l'effet des dispositions existantes et leur application par les autorités publiques soulèvent des difficultés pratiques. L'attention a été attirée sur ces problèmes à l'échelle nationale, en particulier par le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, et internationale, par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

16. Le Comité consultatif considère donc que les autorités hongroises devraient procéder à un examen approfondi tant de la situation juridique que de l'efficacité des procédures d'exécution et, sur cette base, adopter la législation nécessaire et mettre en place, renforcer ou redéfinir les institutions et les procédures en matière d'exécution. Le Comité consultatif estime que, dans la mesure où les dispositions relatives à l'élimination de la discrimination ne doivent pas elles-mêmes être à l'origine de distinctions injustifiées, de telles lois, institutions et procédures d'exécution devraient protéger l'ensemble des individus contre toute forme de discrimination fondée sur la langue, la culture, l'appartenance ethnique ou la religion.

17. Avant de se pencher sur certaines questions plus spécifiques relevant des paragraphes 2 et 3, le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur une question qui a une incidence considérable sur la politique de la Hongrie en matière de protection des minorités nationales. Le Rapport met en lumière les différences significatives que révèle la comparaison entre statistiques officielles et estimations des minorités nationales en ce qui concerne le dénombrement des populations minoritaires en Hongrie. Dans certains cas, l'écart est de l'ordre de 1 à 10. Le Comité consultatif est préoccupé à l'idée qu'un tel décalage puisse compromettre la capacité de l'État à définir, mettre en œuvre et contrôler les mesures destinées à garantir l'égalité pleine et effective de l'ensemble des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif note que l'opposition au fichage de données relatives à l'appartenance ethnique et nationale fait l'objet d'un large consensus en Hongrie. Il considère néanmoins que le gouvernement devrait envisager des moyens d'obtenir des données statistiques fiables, sans lesquelles les autorités hongroises seront bien en peine de prendre des mesures efficaces et les organismes de surveillance internationaux de s'assurer que la Hongrie s'acquitte des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention-cadre.

18. Autre observation d'ordre général sur l'objectif d'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et les membres de la majorité : le Comité consultatif constate avec inquiétude que, comme le reconnaît au reste ouvertement le gouvernement, les Rom/Tsiganes sont exposés à divers problèmes de manière disproportionnée, au regard de la majorité ou d'autres minorités. Cette situation justifie sans conteste que des mesures spécifiques soient élaborées et mises en œuvre en vue d'y remédier.

19. Le Comité consultatif se félicite donc de la décision prise par les autorités hongroises de mettre au point des plans d'action à moyen et à long terme visant à améliorer les conditions de vie de la minorité rom/tsigane. Le Comité consultatif salue la détermination du gouvernement à résoudre les problèmes de la minorité rom/tsigane et considère qu'elle donne lieu à des attentes élevées. Le Comité consultatif souligne que le choix de privilégier les approches à long terme ne doit pas retarder la réalisation des améliorations qui peuvent être apportées à court ou à moyen terme. En outre, une démarche entreprise sur le long terme nécessite l'élaboration, l'application et l'évaluation d'une politique cohérente et suivie tout au long de la période fixée et la disponibilité constante des ressources nécessaires, et ce, en dépit d'éventuels revers et déceptions. De l'avis du Comité consultatif, il convient de saluer et de prendre au sérieux l'initiative et les intentions du gouvernement hongrois. Il s'ensuit qu'à l'avenir, les résultats de la Hongrie devront être évalués à la lumière des objectifs qu'elle s'est elle-même fixés. Enfin, le Comité consultatif souligne que, lors de la mise en œuvre de mesures spéciales, une attention particulière devrait être accordée aux femmes rom.

20. Le Comité consultatif reviendra, là où c'est nécessaire, sur les problèmes propres aux Rom/Tsiganes, qu'il examinera plus en détail.

## Article 5

21. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que cet article est appliqué, dans l'ensemble, de manière satisfaisante pour toutes les minorités, à l'exception des Rom. Il est préoccupé par les images négatives souvent associées à l'identité rom/tsigane dans la société hongroise contemporaine et qui amènent, entre autres, des membres de cette communauté à taire leur appartenance, au lieu de l'affirmer et de la cultiver. Le Comité consultatif note ainsi que la pression sociale a incité de nombreuses personnes d'origine rom à changer de nom pour éviter d'être identifiables en tant que Rom. Le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement devrait prêter toute l'attention requise, dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action, à la lutte contre la stigmatisation dont les Rom font couramment l'objet dans la société.

## Article 6

22. Les observations du Comité consultatif relatives à l'article 5 s'appliquent également à l'obligation qui incombe à l'État, aux termes de l'article 6, de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel. La séparation qui existe de fait entre établissements scolaires rom et non rom constitue un exemple de ce problème qui, pour être très sérieux, n'est en aucun cas isolé. Le Comité consultatif reconnaît que des efforts sont, et ont été, consentis en vue de mettre au point un cadre d'action permettant de remédier à la situation actuelle, et encourage le gouvernement à continuer sur cette voie (voir également les articles 4 et 12(3)).

23. Le Comité consultatif est également préoccupé par les manifestations d'anti-sémitisme dont il a eu connaissance et il considère que les autorités hongroises devraient rester vigilantes face à ce phénomène et y faire face avec la rigueur qui se doit.

24. Tout en prenant acte des efforts mentionnés dans le Rapport en relation avec l'article 6(1), le Comité consultatif note aussi que la connaissance du public quant aux minorités nationales reste très limitée, et estime qu'il convient de redoubler d'efforts pour sensibiliser les membres de la majorité aux traditions, à la culture et à l'histoire des minorités nationales et ethniques, ainsi qu'à certains des problèmes auxquels elles doivent aujourd'hui faire face. Il aborde ci-après certains points plus spécifiques.

25. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations circonstanciées faisant état d'agressions et de menaces à l'encontre de Rom/Tsiganes, et s'inquiète de constater que les enquêtes et les poursuites auxquelles de tels agissements donnent lieu ne sont pas considérées comme des priorités. Ces craintes ont été encore avivées par des allégations de brutalités policières et de racisme à l'encontre des Rom dans les rangs des forces de l'ordre<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Dans ce contexte, le Comité consultatif note que le Comité des Nations Unies contre la torture a, dans ses observations finales sur la Hongrie (CAT/C/HUN, 19 novembre 1998), exprimé sa préoccupation quant aux « informations persistantes selon lesquelles une proportion excessivement élevée de détenus est maltraitée ou traitée cruellement avant, pendant et après les interrogatoires de police et un nombre disproportionné de détenus et/ou de prisonniers purgeant leur peine sont des Rom. »

26. Le Comité consultatif estime qu'il y a lieu, pour les autorités hongroises, de procéder, séparément ou dans le cadre de l'examen recommandé au titre de l'article 4, à une étude approfondie (1) du traitement réservé aux allégations de crimes à caractère raciste ou de brutalités policières, notamment des enquêtes et des poursuites auxquelles elles donnent lieu ; (2) de l'existence de préjugés anti-rom dans les rangs de la police et du ministère public et (3) des moyens de remédier aux dysfonctionnements observés.

#### **Articles 7 et 8**

27. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de ces dispositions ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 9**

28. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités hongroises pour mettre en œuvre les principaux éléments de cette disposition, notamment la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, l'accès aux médias pour les personnes appartenant à des minorités nationales, la possibilité pour ces personnes de créer et d'utiliser leurs propres médias, la promotion de la tolérance et du pluralisme culturel.

29. Toutefois, le Comité consultatif est préoccupé par l'affectation inégale de ressources aux différentes minorités, notamment en ce qui concerne le temps de programmation radiophonique. Il est, bien sûr, conscient du fait que certaines minorités ont eu accès aux médias électroniques plus tôt que d'autres. Toutefois il juge problématique sous l'angle de la proportionnalité la situation actuelle, dans laquelle la principale minorité, la communauté rom, dispose d'un temps de programmation équivalant à moins du quart de celui accordé à d'autres minorités. Le Comité consultatif considère donc que cet état de fait devrait être réexaminé afin de chercher à rééquilibrer la situation, en augmentant si possible le temps de programmation global accordé aux minorités.

30. En ce qui concerne la télévision, le Comité consultatif note que des programmes sont produits pour 12 des 13 minorités reconnues. Il se félicite que les autorités hongroises ont l'intention d'offrir ces mêmes possibilités à la minorité ukrainienne, comme elles sont déjà convenues de le faire.

31. Le Comité consultatif note que, tant en ce qui concerne la diffusion radiophonique que la télévision, les plages horaires réservées aux émissions des minorités ne permettent pas de toucher un nombre optimal d'auditeurs. Il estime que cette question devrait faire l'objet d'un réexamen.

32. Le système qui consiste à octroyer à des entités privées une autorisation d'émettre à l'échelle locale par le biais d'un appel d'offres favorisant les soumissionnaires qui proposent des programmes à l'intention des minorités, est salué par le Comité consultatif qui le considère comme une initiative constructive et judicieuse. Toutefois, le Comité est préoccupé d'apprendre que les autorités compétentes n'auraient pas examiné certaines allégations selon lesquelles des stations de radio locales n'ont pas rempli leurs obligations à cet égard. Il considère que les autorités compétentes devraient le faire.



33. Enfin, le Comité consultatif note que le grand public, dans la mesure où il n'a pas accès aux médias destinés aux minorités, n'est guère informé par d'autres canaux de la vie culturelle des communautés minoritaires, de ses manifestations et des problèmes auxquelles elles doivent faire face. Sur ce point, le Comité consultatif attire l'attention du gouvernement sur la Recommandation (97) 21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, et considère que sa mise en œuvre devrait être poursuivie activement.

#### **Article 10**

34. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application des paragraphes 1 et 3 ne donne lieu à aucune observation spécifique.

35. En ce qui concerne le paragraphe 2, le Comité consultatif note que le cadre légal est, dans son ensemble, conforme à la Convention-cadre. Il salue le fait que le droit hongrois permette l'utilisation de langues minoritaires au sein des instances publiques (parlement, conseil municipal) et pour les procédures administratives locales. Toutefois, le Comité consultatif note également que ce cadre légal n'a pas, dans la pratique, entraîné une utilisation significative des langues minoritaires dans lesdits cas. Si l'utilisation des possibilités que leur offre la loi relève bien sûr du libre choix des membres de minorités nationales, le Comité consultatif considère que les autorités hongroises devraient veiller à ce que ceux-ci soient véritablement en mesure de jouir de leurs droits et de les exercer (voir également le commentaire concernant les paragraphes 1 et 3 de l'article 11).

#### **Article 11**

36. A la lumière des éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application du paragraphe 2 ne donne lieu à aucune observation spécifique.

37. Le droit hongrois garantit à toute personne le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire, ainsi que leur reconnaissance officielle. Le Comité consultatif salue également le fait que le droit hongrois prévoit l'utilisation de panneaux et de plaques bilingues indiquant les noms de lieux, de rues, les noms des administrations publiques, et ceux des organisations remplissant des missions de service public. Ainsi, le droit hongrois est conforme à l'article 10 paragraphes 1 et 3 de la Convention-cadre. Toutefois, le Comité consultatif constate ici aussi que l'utilisation effective de ces dispositions semble relativement limitée. Comme dans le cas du paragraphe 2 de l'article 10, le Comité consultatif considère que les autorités hongroises devraient réexaminer la situation, afin de déterminer si elle résulte de l'exercice d'un libre choix ou si d'autres facteurs entrent en compte.

38. Le Comité consultatif note que le droit hongrois prévoit l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures judiciaires. Toutefois, cette pratique semble, ici encore, relativement limitée. Aussi convient-il d'inclure cet aspect dans l'examen recommandé ci-dessus.

## Article 12

39. Le Comité consultatif salue les efforts considérables déployés par les autorités hongroises dans le domaine de l'éducation des minorités, tels que décrits dans le Rapport. Sans chercher à minimiser les résultats obtenus, le Comité indique avoir appris, à la faveur de ses contacts avec les représentants des instances autonomes des minorités nationales, que l'insuffisance des manuels en langues minoritaires et/ou la pénurie d'enseignants qualifiés demeuraient la règle pour certaines communautés. Dans de telles conditions, il est difficile de dispenser dans les établissements bilingues et les établissements en langue minoritaire un enseignement équivalant en qualité à celui proposé en hongrois. Les statistiques officielles indiquent que seul un faible pourcentage de parents choisissent ces deux types de cursus. Si de multiples facteurs influent sur leur choix, les parents peuvent être découragés, en raison de l'insuffisance et de la pénurie précitées, d'opter pour une éducation où la plupart des disciplines sont enseignées dans la langue minoritaire. A cet égard, le Comité consultatif est préoccupé par certaines informations laissant entendre que les ressources supplémentaires dégagées au niveau du gouvernement central pour l'éducation des minorités ne portent pas les fruits escomptés. Il apparaît en effet que le déblocage de ces crédits s'accompagne souvent d'une réduction des dépenses des collectivités locales de sorte qu'en définitive, le montant total des ressources affectées aux établissements scolaires des minorités n'augmente pas. Le Comité consultatif considère que les autorités hongroises devraient examiner de toute urgence cette question et intervenir pour remédier à de tels inconvénients, afin de veiller à ce que l'éventail de possibilités garanti *de jure* puisse aussi être mis en œuvre *de facto*.

40. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par la situation des Rom dans le domaine de l'éducation, situation qui diffère sensiblement de celle des autres minorités et de la majorité en Hongrie.

41. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les informations circonstanciées faisant état d'un traitement inapproprié des enfants rom dans le domaine de l'éducation, notamment par leur placement dans des établissements scolaires « spécialisés », réservés de toute évidence aux enfants retardés mentaux. Le Comité consultatif souligne que la scolarisation d'enfants dans de tels établissements devrait intervenir uniquement en cas d'absolue nécessité, et après réalisation de tests méthodiques, objectifs, approfondis et évitant les pièges des questions partiales d'un point de vue culturel. Il se félicite que le ministère de l'Éducation ait reconnu l'existence de ce phénomène inadmissible, et la nécessité d'y remédier. Le Comité consultatif estime que la situation actuelle n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 12(3) de la Convention-cadre et qu'il importe d'y remédier.

42. Le Comité consultatif est également préoccupé par le taux d'échec disproportionné des Rom dans l'enseignement secondaire et supérieur. Le gouvernement a également pris acte de ce problème, et le Comité consultatif constate qu'il a entrepris de mettre au point des solutions à moyen et long terme pour y remédier. Le Comité consultatif conclut que la situation actuelle appelle des améliorations sensibles et qu'il conviendrait de suivre régulièrement les progrès obtenus dans ce domaine.

43. Autre phénomène constaté dans le domaine de l'éducation : la séparation de fait augmente dans les écoles, comme cela a déjà été mentionné plus haut en relation avec l'article 6(1), en raison du fait que des parents retirent leurs enfants des écoles accueillant des élèves rom. En outre, la réticence que manifestent les parents rom à envoyer leurs enfants à l'école maternelle semble traduire une méfiance à l'égard du système éducatif. Si les autorités hongroises se doivent sans conteste de respecter le principe du choix parental, elles doivent, dans le même temps, se garder de laisser se développer de tels phénomènes et prendre des mesures pour y remédier. Le Comité consultatif considère que les autorités hongroises, lorsqu'elles examinent ces questions, devraient accorder à la Recommandation n° R (2000) 4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants Rom/tsiganes en Europe toute l'attention qui lui est due.

### **Article 13**

44. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 14**

45. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 15**

46. Le Comité consultatif a étudié avec intérêt le système d'instances autonomes mis en place pour les minorités par la loi LXXVII de 1993 sur les droits des minorités ethniques et nationales. Ce texte d'une grande portée garantit l'institution, pour les minorités nationales, d'instances autonomes tant sur le plan local que national. Le Comité consultatif, en se fondant sur les contacts qu'il a eus avec les instances autonomes nationales, conclut que ces institutions permettent, voire renforcent, la participation des minorités nationales et ethniques à la vie publique. S'il reste incontestablement des progrès à accomplir, le Comité estime satisfaisant, dans son ensemble, le fonctionnement du système des instances autonomes nationales.

47. Toutefois, le Comité consultatif est préoccupé des plaintes émanant des instances autonomes nationales, dûment consignées dans le Rapport à la page 40 (version française) et adressées directement au Comité consultatif, selon lesquelles elles ne sont pas tenues informées des évolutions du processus législatif, ni consultées à leur sujet, ou du moins pas en temps voulu (article 38 de la loi sur les droits des minorités ethniques et nationales). Ces plaintes doivent être prises au sérieux. Il convient de les examiner et, le cas échéant, de trouver des solutions. Dans la mesure où ces allégations concernent le Parlement, il appartient peut-être au Commissaire parlementaire pour les droits des minorités ethniques et nationales de les examiner et de fournir des conseils sur la manière de résoudre les problèmes soulevés.

48. Un autre problème est que les minorités nationales n'ont pas de réelles possibilités d'être représentées au Parlement. Tant la Constitution (article 68 paragraphe 3) que la loi sur les droits des minorités nationales et ethniques (article 2 paragraphe 1) prévoient, en termes généraux, la possibilité d'une représentation des minorités au sein de l'Assemblée nationale. Toutefois, à ce jour, ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre par l'adoption de la législation pertinente.

49. Le Comité consultatif reconnaît qu'en ce qui concerne l'établissement de dispositions

électorales relatives à la représentation parlementaire, les Etats disposent d'une marge de manœuvre non négligeable au regard des normes internationales (article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 15 de la Convention-cadre). Le Comité consultatif ne peut et ne veut en aucun cas empiéter sur ces prérogatives. Toutefois, il estime pouvoir à bon droit formuler des critiques, dans la mesure où les autorités hongroises n'ont pas appliqué leurs propres normes dans ce domaine, et considère qu'il est important qu'elles prennent les mesures qui s'imposent. A cet égard, le Comité note qu'il existe, techniquement parlant, divers moyens d'appliquer les dispositions internes. A cet effet, le Comité consultatif attire également l'attention sur l'étude approfondie menée par la Commission de Venise sur le droit électoral.

50. En ce qui concerne les instances autonomes locales pour les minorités, le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités hongroises ont, jusqu'à présent, procédé elles-mêmes à l'évaluation de leur fonctionnement. Le Comité consultatif se rallie à la conclusion formulée dans le Rapport et selon laquelle : « le domaine de compétence des instances autonomes des minorités et les dispositions légales relatives aux aides de l'État et des collectivités locales doivent être précisées, de même que la législation relative à la coopération entre les autorités locales des communes, et les instances autonomes locales des groupes minoritaires. ». Dans ce contexte, le Comité consultatif considère que le financement disponible pour les instances autonomes locales des minorités nationales devrait aussi être revu.

51. Le Comité consultatif souscrit également à l'idée selon laquelle « la manière de mettre en place des instances autonomes minoritaires au niveau régional ou intermédiaire, qui à ce jour constituent un échelon manquant, doit être étudiée sérieusement ».

52. Enfin, le Comité consultatif se joint aux préoccupations exprimées dans le Rapport et confirmées par d'autres sources au sujet du problème dit de « l'éviction » – le fait que des personnes n'appartenant pas à une minorité donnée parviennent néanmoins, en raison du système électoral très ouvert, à se faire élire comme représentants de cette même minorité. Il note qu'un certain nombre de solutions constructives ont été proposées qui, sans aller jusqu'à instaurer une forme de fichage ethnique, permettraient de réduire ce risque. Le Comité consultatif considère que les autorités hongroises devraient s'efforcer de mettre en œuvre de telles solutions, afin d'éviter que le système ne soit décrédibilisé dans son ensemble.

53. En ce qui concerne la place de second rang qu'occupent les minorités dans la vie médiatique et culturelle hongroise, ce qui peut être interprété comme reflétant la faiblesse de leur participation dans ces domaines, le Comité consultatif a formulé des commentaires dans le cadre de l'examen des articles 6(1) et 9.

54. En ce qui concerne la participation à la vie économique et sociale, le Comité consultatif se doit d'attirer l'attention sur la situation socio-économique extrêmement difficile des Rom/Tsiganes en Hongrie. Le Comité consultatif reconnaît aux autorités hongroises le mérite de n'avoir en aucune façon cherché à occulter la réalité et d'avoir pris des mesures afin d'améliorer cette situation, mesures pour lesquelles il conviendrait d'identifier les ressources supplémentaires nécessaires. Le Comité consultatif renvoie ici aux commentaires qu'il a formulés au sujet de l'article 4.

## **Article 16**

55. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 17**

56. Le Comité consultatif relève que des visas sont nécessaires pour quelques pays voisins et exprime le vœu que l'application des exigences en matière de visas ne restreindra pas de façon excessive le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts au-delà des frontières.

#### **Article 18**

57. Le Comité consultatif salue le fait que la Hongrie soit partie à de nombreux traités bilatéraux et accords culturels portant sur la protection des personnes appartenant aux minorités nationales et salue, dans ce contexte, les efforts déployés en vue d'améliorer le fonctionnement des commissions mixtes envisagées dans le cadre du Traité de 1995 sur les rapports de bon voisinage et la coopération amicale entre la République slovaque et la Hongrie.

#### **Article 19**

58. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **IV. CONCLUSIONS**

59. Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime que la Hongrie a, à de nombreux égards, fait des efforts particulièrement louables pour la protection des minorités nationales. Des efforts appréciables ont en particulier été déployés pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour la protection des minorités nationales, notamment par la création d'un système d'instances autonomes et d'un système éducatif pour les minorités. Néanmoins, bien que la Hongrie ait montré qu'elle avait conscience de l'existence d'un certain nombre d'insuffisances dans la protection des minorités nationales et qu'elle ait pris des mesures pour y remédier, des efforts importants restent à déployer pour compléter le cadre juridique et institutionnel d'une part et, d'autre part, garantir pleinement la mise en œuvre des normes fixées dans la pratique.

60. La situation des Rom de Hongrie donne lieu à une vive préoccupation, notamment au regard des nombreux actes de discrimination commis dans de nombreux secteurs de la société, de leur image négative encore très répandue dans la société et des importantes disparités de conditions socio-économiques et de mode de vie qui subsistent entre les Rom et le reste de la population. Le Comité consultatif salue la décision de la Hongrie de développer des plans d'action à moyen et à long terme pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom/tsigane.

61. En ce qui concerne les autres minorités nationales, les problèmes portent surtout sur les médias, l'éducation et la participation à la vie publique.

62. Le Comité consultatif est d'avis que des conclusions et recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer l'application de la Convention-cadre en Hongrie. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient

contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les intéressés. Le Comité consultatif soumet donc à l'examen du Comité des Ministres une proposition de conclusions et de recommandations détaillées. Le Comité consultatif est prêt à prendre part au suivi des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres, conformément à la règle 36 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

## **V. PROPOSITION DE CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LE COMITÉ DES MINISTRES**

**Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que le Comité des Ministres devrait envisager l'adoption de la proposition de conclusions et recommandations suivante concernant la Hongrie:**

Le Comité des Ministres,

Compte tenu de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du premier Rapport soumis par la Hongrie le 21 mai 1999 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre ;

Au vu de l'avis adopté par le Comité consultatif le 22 septembre 2000 ;

Saluant les efforts faits pour mettre en œuvre la Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales ;

Considérant que des conclusions et des recommandations spécifiques pourraient contribuer à améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie ;

Adopte les conclusions et recommandations suivantes et invite la Hongrie à informer le Comité consultatif, dans l'année qui suit l'adoption de la présente décision, de la manière dont elle a donné suite aux conclusions et recommandations ci-dessous.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et *recommande* que les autorités hongroises examinent cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 4**

Le Comité des Ministres *conclut* que le dispositif juridique censé assurer l'égalité devant la loi et dans la loi (protection contre toute forme de discrimination) présente des lacunes. Dans un certain nombre de secteurs, comme l'éducation, les offres d'emplois ou le logement, il reste à développer des voies de recours efficaces en cas de discrimination. En outre, la mise en œuvre des dispositions en vigueur, notamment au sein des instances publiques, soulève des difficultés d'ordre pratique. Le Comité des Ministres *recommande* que les autorités hongroises procèdent à un examen approfondi tant de la situation juridique que de l'efficacité des procédures d'exécution et, sur cette base, adoptent la législation nécessaire et mettent en place, renforcent ou redéfinissent les institutions et les procédures.

Le Comité des Ministres *conclut* que les différences significatives dans les estimations chiffrées peuvent compromettre gravement la capacité de l'État à définir, mettre en œuvre et contrôler les mesures destinées à garantir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Il *recommande* que le gouvernement envisage des moyens permettant d'obtenir des données statistiques fiables.

Le Comité des Ministres *conclut* que, comme le gouvernement le reconnaît ouvertement, les Rom/Tsiganes de Hongrie sont confrontés à un grand nombre de sérieuses difficultés, que ce soit en comparaison de la majorité ou des autres minorités. Il *recommande* que la Hongrie poursuive résolument les politiques déjà initiées, eu égard au fait que le choix de privilégier les approches à long terme ne doit pas retarder la réalisation des améliorations qui peuvent être apportées à court ou à moyen terme.

### **Concernant l'article 5**

Le Comité des Ministres *conclut* que dans la société hongroise contemporaine, l'identité rom/tsigane est souvent associée à une image négative qui amène, entre autres, certains membres de cette communauté à taire leur appartenance au lieu de l'affirmer et de la cultiver. Le Comité des Ministres *recommande* au gouvernement de prêter toute l'attention requise, dans la mise en œuvre de son plan d'action, à la lutte contre la stigmatisation dont les Rom font actuellement l'objet dans la société.

### **Concernant l'article 6**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il y a des motifs de préoccupation quant aux manifestations d'antisémitisme et il *recommande* que la Hongrie reste vigilante sur ces questions et réagisse avec toute la vigueur appropriée.

Le Comité des Ministres *conclut* que le grand public reste très peu sensibilisé aux questions des minorités nationales et *recommande* que des efforts soient déployés pour que les membres de la majorité prennent conscience des traditions, de la culture et de l'histoire des minorités nationales et ethniques, ainsi que des problèmes auxquels ces communautés doivent faire face aujourd'hui.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il y a des motifs de préoccupation quant aux agressions et menaces dont sont victimes les Rom, ainsi que du fait que les enquêtes et poursuites auxquelles de tels agissements donnent lieu ne sont pas considérées comme prioritaires; ces craintes sont avivées par des allégations de brutalités policières et de sentiments anti-Rom dans les rangs des forces de l'ordre.

Le Comité des Ministres *recommande* que la Hongrie procède, séparément ou dans le cadre de l'examen recommandé au titre de l'article 4, à une étude approfondie (1) des enquêtes et poursuites auxquelles donnent lieu les allégations de délits à caractère raciste ou de brutalités policières; (2) de l'existence de préjugés anti-Rom dans les rangs de la police et du ministère public; (3) des moyens de remédier aux dysfonctionnements observés.

### **Concernant l'article 9**

Le Comité des Ministres *conclut* que la situation actuelle, dans laquelle la minorité la plus importante, celle des Rom, dispose d'un temps de programmation radiophonique représentant moins d'un quart de celui de certaines autres minorités, est disproportionnée. Il *recommande* de se pencher sur cette situation afin de parvenir à un résultat plus équitable, si possible en augmentant le temps de programmation global accordé aux minorités.

Le Comité des Ministres *conclut* que, en ce qui concerne la radio et la télévision, les plages horaires réservées aux émissions des minorités ne permettent pas de toucher un nombre optimal d'auditeurs, il *recommande* que cette question soit examinée.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il y a des motifs de préoccupation du fait que les autorités compétentes n'ont pas enquêté sur les plaintes selon lesquelles les stations de radio locales ne respecteraient pas leurs obligations contractuelles concernant les programmes destinés aux minorités. Il *recommande* aux autorités concernées de remédier à cette situation.

Le Comité des Ministres *conclut* que le grand public, dans la mesure où il n'a pas accès aux médias destinés aux minorités, n'est guère informé par d'autres canaux de la vie culturelle des communautés minoritaires, et des événements ou problèmes qui les concernent. Il *recommande* que la Hongrie poursuive activement l'application de la Recommandation (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

### **Concernant l'article 10**

Le Comité des Ministres *conclut* que le cadre juridique pour l'utilisation des langues minoritaires au sein des organes publics et dans les procédures administratives au niveau local n'a pas entraîné en pratique une utilisation significative des langues minoritaires dans ce genre de contexte. Le Comité des Ministres *recommande* que la Hongrie veille à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales ne se sentent pas indûment dissuadées d'exercer leurs droits.

### **Concernant l'article 11**

Le Comité des Ministres *conclut* que l'application effective des possibilités juridiques d'utiliser son nom et de faire officiellement reconnaître son patronyme et ses prénoms dans la langue minoritaire, et de placer des plaques ou panneaux bilingues indiquant les noms de lieux, de rues, des administrations publiques et autres organismes de service public, semble relativement limitée. Il *recommande* que la Hongrie examine la situation, afin de déterminer si celle-ci résulte de l'exercice d'un libre choix ou si d'autres facteurs entrent en compte.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures juridiques semble relativement limitée et *recommande* d'inclure cet aspect dans l'examen préconisé ci-dessus.

### **Concernant l'article 12**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il demeure, pour un certain nombre de minorités, une pénurie de manuels scolaires dans la langue minoritaire et/ou un manque d'enseignants qualifiés. De plus, il *conclut* qu'il y a des motifs de préoccupation du fait que les ressources dégagées au niveau du gouvernement central pour financer les coûts supplémentaires de l'éducation dans les langues minoritaires n'ont pas eu les résultats escomptés. Le Comité *recommande* à la Hongrie d'examiner de toute urgence cette question et d'intervenir pour



remédier à de tels inconvénients, et aussi de veiller à ce que l'éventail de possibilités garanties en droit soit accessible en pratique.

Le Comité des Ministres *conclut* que la pratique consistant à traiter anormalement les enfants Rom dans le domaine de l'éducation, notamment en les plaçant dans des établissements scolaires «spécialisés», qui sont de toute évidence réservés aux enfants retardés mentaux, n'est pas compatible avec l'article 12(3) de la Convention-cadre et qu'il importe de remédier à cette situation.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il y a un taux d'échec disproportionné des Rom dans l'enseignement secondaire et supérieur. Le Comité des Ministres *conclut* que la situation actuelle appelle des améliorations sensibles et qu'il conviendrait de suivre régulièrement les progrès obtenus dans ce domaine.

Le Comité des Ministres relève les signes d'une séparation de fait croissante dans les écoles due au fait que les parents retirent leurs enfants des écoles accueillant des enfants Rom. Il *recommande* au gouvernement de ne pas rester passif devant cette évolution indésirable et de prendre des mesures pour la combattre.

Dans l'examen de toutes ces questions, le Comité des Ministres *recommande* que la Hongrie accorde toute l'attention voulue à la Recommandation n° R(2004) du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants Rom/tsiganes en Europe.

### **Concernant l'article 15**

Le Comité des Ministres *conclut* que les instances autonomes nationales ne sont pas tenues informées des évolutions du processus législatif, ni consultées à leur sujet, ou du moins pas en temps voulu, comme le voudrait l'article 38 de la loi sur les minorités ethniques et nationales. Il *recommande* que la Hongrie examine cette situation et lui apporte des remèdes.

Le Comité des Ministres *conclut* que les dispositions légales internes concernant la possibilité pour les minorités nationales d'être représentées au Parlement n'ont pas, à ce jour, été mises en œuvre par l'adoption de la législation appropriée. Il *recommande* que la Hongrie prenne des mesures en ce sens.

Le Comité des Ministres partage la *conclusion* du gouvernement hongrois selon laquelle la question du domaine de compétence des instances autonomes des minorités et les dispositions juridiques relatives aux aides financières de l'Etat et des collectivités locales doivent être affinées, de même que les réglementations relatives à la coopération entre les municipalités et les instances autonomes locales des groupes minoritaires. Il *recommande* que des mesures appropriées soient prises.

Le Comité des Ministres partage la conclusion du gouvernement hongrois selon laquelle il faudrait étudier sérieusement la manière de mettre en place des instances autonomes minoritaires au niveau régional ou intermédiaire, qui à ce jour constitue un échelon manquant et *recommande* que des mesures appropriées soient prises.

Le Comité des Ministres *conclut* que le problème dit de l'« éviction », c'est-à-dire le fait que des personnes n'appartenant pas à une minorité donnée parviennent néanmoins, en raison du système électoral très ouvert, à se faire élire comme représentants de cette minorité, risque de

nuire à la crédibilité de l'ensemble du système. Le Comité des Ministres *recommande* que la Hongrie poursuive activement la recherche de solutions à ces problèmes.

Le Comité des Ministres *conclut* que la minorité rom/tsigane est confrontée à des conditions socio-économiques extrêmement difficiles. Il *recommande* que les ressources additionnelles nécessaires soient identifiées pour contribuer à résoudre ces sérieuses difficultés.

**Concernant l'article 17**

Le Comité des Ministres *recommande* que l'application des exigences en matière de visas ne restreigne pas de façon excessive le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts au-delà des frontières.