

Strasbourg, le 12 septembre 2016

ACFC/OP/IV(2016)003

Quatrième Avis sur la Hongrie adopté le 25 février 2016

RÉSUMÉ

La Hongrie a continué de déployer des efforts énergiques pour élaborer des politiques visant à protéger les minorités nationales. La nouvelle Loi fondamentale (Constitution), adoptée en 2011, énonce un large éventail de droits des personnes appartenant à des minorités nationales (dans la terminologie hongroise : « nationalités »). Des dispositions détaillées définissant les droits des minorités nationales sont inscrites dans des lois ordinaires, telles que la loi cardinale relative aux droits des nationalités, la loi sur l'élection des membres du parlement et la loi relatives aux procédures électorales, la loi sur l'enseignement public national et la loi sur l'enseignement supérieur, adoptées entre 2011 et 2013. Malgré les bonnes intentions initiales, la mise en œuvre de ces changements rapides a créé un sentiment d'insécurité dans certaines organisations de minorités.

La plupart des représentants des minorités nationales considèrent que les rapports entre la majorité et la plupart des groupes minoritaires sont globalement respectueux. Les efforts de promotion déployés par les autorités dans les domaines de la culture et de l'éducation et les mesures prises pour renforcer la représentation des minorités nationales au parlement et par le biais des instances autonomes sont largement reconnus et appréciés.

Le système de protection des droits de l'homme a subi des changements majeurs à la suite de l'adoption de la loi sur le Commissaire aux droits fondamentaux, qui est assisté par un commissaire adjoint aux droits des « nationalités ». Il est regrettable que les compétences et la liberté d'action du commissaire adjoint soient limitées, ce qui empêche le nouveau titulaire du poste de jouer un rôle plus volontariste dans la défense des droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

Malgré les efforts déployés par les autorités, les comportements xénophobes et intolérants persistent au sein de la société hongroise, en particulier contre les Roms. Selon certaines informations, des agressions physiques ont été commises contre cette communauté au cours des dernières années. Dans l'arène politique, des mouvements et partis extrémistes continuent de propager des préjugés et de diffuser des propos haineux visant les Roms, notamment en utilisant internet, qui devient le principal moyen de diffusion du discours antisémite et antitsigane. La réceptivité d'une partie importante de la société à un discours ouvertement xénophobe et discriminatoire est une source de grave préoccupation.

Les Roms continuent de faire l'objet de discriminations et d'inégalités systématiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, notamment le logement, l'emploi, l'éducation, l'accès à la santé et la participation à la vie sociale et politique. D'après les éléments recueillis par les autorités, la ségrégation scolaire des enfants roms est devenue de plus en plus courante au cours des dernières années. Il est alarmant de constater que la discrimination des enfants roms s'est aggravée, en raison notamment de la stratégie de « ségrégation bienveillante » prônée par les autorités, qui consiste à placer des enfants roms en difficulté dans des « classes de rattrapage » séparées, avant de les intégrer éventuellement dans l'enseignement ordinaire.

La législation offre un niveau élevé de protection des langues minoritaires, mais celles-ci sont très rarement employées dans les affaires publiques, en particulier dans les relations avec les autorités administratives. L'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires est, dans la pratique, très peu utilisé.

Recommandations pour action immédiate :

- encourager la tolérance et les comportements respectueux au sein de la population majoritaire ; redoubler d'efforts pour lutter contre les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie et les discours de haine présents dans la société hongroise, notamment dans les médias et sur la scène politique, et contrôler plus efficacement la situation ; enquêter et appliquer des sanctions adéquates s'il y a lieu ;
- veiller à ce que le Commissaire aux droits fondamentaux bénéficie de tout le soutien dont il a besoin pour continuer à exercer sa fonction avec efficacité, en particulier en ce qui concerne l'application des recommandations visant à renforcer ses compétences ; continuer à mettre à disposition toutes les ressources nécessaires pour lui permettre d'intervenir avec efficacité et de manière indépendante ; renforcer les compétences du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités en autorisant le titulaire de la fonction à mener des enquêtes de sa propre initiative ;
- déployer des efforts soutenus et efficaces pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations subies par les Roms ; améliorer, en étroite concertation avec les représentants des Roms, leurs conditions de vie ainsi que leur accès aux services de santé et à l'emploi ; prendre d'urgence et sans plus de retard les mesures nécessaires pour mettre fin aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine de l'éducation ; veiller à ce que les enfants roms aient les mêmes chances d'accéder à une éducation de qualité, à tous les niveaux, notamment en évitant le placement en « classe de

rattrapage » ; prendre des mesures résolues pour empêcher que les enfants soient placés sans justification dans des écoles spéciales.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	5
PROCÉDURE DE SUIVI	5
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	6
EVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE DU TROISIÈME CYCLE	7
EVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS DU TROISIÈME CYCLE DE SUIVI	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....	10
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE.....	16
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE.....	24
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....	26
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE.....	35
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE.....	37
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE.....	38
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE.....	39
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE.....	44
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE.....	46
ARTICLE 17 DE LA CONVENTION-CADRE.....	50
III. CONCLUSIONS	51
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE:	51
AUTRES RECOMMANDATIONS	51

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique (*version anglaise uniquement*), soumis par les autorités le 6 mars 2015, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Budapest et Pécs du 7 au 11 décembre 2015.

2. Le Comité consultatif se félicite de l'approche constructive et de l'esprit de coopération dont les autorités ont généralement fait preuve à l'égard du processus de suivi et de l'aide considérable qu'elles ont fournie avant, pendant et après la visite organisée dans le cadre du quatrième cycle. Le troisième Avis a été traduit en hongrois et publié rapidement. Le quatrième rapport étatique, qui contenait des informations complètes et précieuses, a été soumis à l'issue de vastes consultations et avec une contribution importante des représentants des minorités nationales. En outre, le Comité consultatif a obtenu des informations écrites supplémentaires auprès des représentants de certains groupes minoritaires reconnus, de groupes en quête de reconnaissance et de représentants de la société civile. Cependant, le Comité note avec regret que, contrairement à ce qui avait été mis en place après les deux premiers cycles de suivi, aucun dialogue sur les suites à donner n'a été organisé en Hongrie à l'issue du dernier cycle. Cette omission est due principalement à une restructuration très dynamique et approfondie des institutions chargées de la formulation et de la conduite des politiques relatives aux minorités nationales pendant les années qui ont suivi l'adoption du troisième Avis du Comité consultatif et de la Résolution ultérieure du Comité des Ministres. Un tel événement aurait pourtant été une bonne occasion de discuter de l'Avis du Comité consultatif et des recommandations du Comité des Ministres et, sur un plan plus général, d'examiner les faits nouveaux touchant les minorités nationales ainsi que les politiques mises en œuvre pour répondre à leurs préoccupations.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités hongroises, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage fortement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Il les invite également à envisager de traduire en hongrois le présent Avis et la Résolution à venir du Comité des Ministres, et à en assurer une large diffusion auprès des acteurs concernés. Le Comité consultatif estime que, compte tenu du nombre et de la profondeur des changements qui se sont produits dans le cadre institutionnel dans lequel évoluent les minorités nationales, toutes les parties prenantes tireraient profit d'un séminaire de suivi visant à examiner les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. La Hongrie a continué de déployer des efforts énergiques pour élaborer des politiques visant à protéger les minorités nationales. Au cours du cycle actuel de suivi, des changements importants ont été introduits dans la législation et les arrangements institutionnels visant les minorités nationales. En avril 2011, l'Assemblée nationale hongroise a adopté une nouvelle Loi fondamentale (Constitution). Celle-ci stipule, dans son préambule, que « les nationalités vivant avec nous font partie de la communauté politique et sont des éléments constitutifs de l'Etat » et que la Hongrie s'engage à promouvoir et à préserver les langues et les cultures des nationalités qui vivent sur son territoire. L'article XXIX de la Loi fondamentale énonce également un large éventail de droits¹.

5. A la suite de l'adoption de la Loi fondamentale, la loi cardinale² CLXXIX relative aux droits des nationalités a été adoptée en décembre 2011, remplaçant la loi de 1993 relative aux droits des minorités nationales et ethniques. La Loi fondamentale et la loi cardinale n'utilisent pas les anciens termes « minorités nationales et ethniques » mais font référence à des « nationalités »³. La loi reproduit, sans la modifier, la liste des groupes reconnus qui figurait dans l'ancienne législation. Il s'agit des groupes suivants : les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Allemands, les Grecs, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Slovènes et les Ukrainiens.

6. Les possibilités de participation des représentants des minorités nationales au processus législatif ont beaucoup été améliorées grâce à l'adoption de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement (loi électorale), de la loi XXXVI de 2013 sur les procédures électorales (loi sur les procédures électorales) et de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale (loi sur l'Assemblée nationale). Depuis les élections de 2014, toutes les minorités reconnues sont représentées à l'Assemblée nationale par des porte-parole des nationalités élus, dont les prérogatives sont celles de membres à part entière de l'Assemblée, à l'exception du droit de vote. Tout en se félicitant de cette évolution, le Comité note que le processus accéléré d'ethnisation risque d'entraîner des fractures dans la société.

7. Une nouvelle législation a également été adoptée pour réformer le fonctionnement des collectivités locales et, par extension, des instances autonomes des nationalités (loi CLXXXIX de 2011 sur les pouvoirs locaux), les règles de gestion économique des instances autonomes des

¹ Article XXIX: « (1) Les nationalités vivant en Hongrie sont des parties constitutives de l'Etat. Tout citoyen hongrois membre d'une nationalité a le droit d'exprimer et de préserver librement son identité. Les nationalités vivant en Hongrie ont le droit d'utiliser leur langue maternelle, d'utiliser individuellement ou collectivement leurs noms dans leur propre langue, de développer leur propre culture et de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle. (2) Les nationalités vivant en Hongrie peuvent créer des instances autonomes locales et nationales. (3) Les règles détaillées relatives aux droits des nationalités vivant en Hongrie, les critères de reconnaissance en tant que nationalité ainsi que les règles régissant l'élection des instances autonomes locales et nationales des nationalités sont fixés par une loi cardinale. Une loi cardinale peut énoncer que la reconnaissance d'une nationalité est subordonnée à une certaine durée de présence et à l'initiative d'un certain nombre de personnes déclarant être membres de la nationalité concernée. »

² Dans le système juridique hongrois, les lois cardinales et les amendements ultérieurs qui les modifient doivent être approuvés à la majorité des deux tiers du parlement.

³ Le Comité consultatif, lorsqu'il fera référence à une disposition spécifique de la législation hongroise ou citera directement des sources gouvernementales, utilisera le terme « nationalité ». Dans tous les autres contextes, en particulier lorsqu'il fera référence de manière générale aux droits des minorités, le Comité utilisera la terminologie de la Convention-cadre et emploiera le terme « minorité nationale ».

nationalités (loi CXCVI de 2011 sur les finances publiques), l'éducation (loi CXC de 2011 sur l'enseignement public national et loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur), et les médias (loi LXXXII de 2010 portant modification de certaines lois sur les médias, loi CLXXXV de 2010 sur les services de médias). Tous ces changements, qui ont été adoptés dans un laps de temps très court, ont profondément réformé la législation et les institutions hongroises et contraint toutes les parties concernées à s'adapter en un temps très bref à un environnement institutionnel en rapide évolution. Ils ont également créé un sentiment d'inquiétude et d'insécurité chez les personnes appartenant aux minorités nationales. En revanche, l'inscription de dispositions législatives détaillées dans la « loi cardinale » a permis de consolider le cadre législatif, pour le meilleur et pour le pire. Des préoccupations ont été exprimées, notamment par la Commission de Venise, concernant les difficultés qui pourraient apparaître dans le contexte d'éventuelles modifications ultérieures, en particulier en ce qui concerne la majorité qualifiée qui est nécessaire pour modifier la loi⁴.

8. Les changements touchant le cadre législatif se sont accompagnés d'une réforme de la branche exécutive du pouvoir. En effet, le principal organe chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques relatives aux minorités nationales a été, après les élections législatives de 2010, le ministère de l'Administration publique et de la Justice puis, à partir de 2012, le ministère des Ressources humaines. Ce dernier est chargé du développement de l'éducation à tous les niveaux (de l'enseignement préscolaire à l'enseignement supérieur), de la politique culturelle ainsi que du fonctionnement du système social et de santé. Le ministère des Ressources humaines est également responsable de l'harmonisation de la planification et de la mise en œuvre des politiques relatives au fonctionnement des instances autonomes locales et nationales des minorités. Il est à noter cependant que la stratégie nationale 2014-2020 relative aux nationalités, qui est à l'étude depuis très longtemps, n'avait pas été adoptée au moment de l'adoption du présent Avis.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate du troisième cycle

9. Les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations pour action immédiate ont été particulièrement efficaces en ce qui concerne la représentation des minorités nationales au parlement. La nouvelle loi électorale et la loi relative aux procédures électorales ont créé des conditions préférentielles pour les représentants des nationalités qui se présentent aux élections législatives. Le système électoral mixte prévoit que 106 députés sont élus au système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales et que 93 députés sont élus au système proportionnel à l'échelle nationale, sur des listes de partis ayant obtenu plus de 5 % des voix. La loi prévoit une exception pour les listes des minorités nationales, qui ne sont pas tenues de dépasser le seuil de 5 % et qui ont en outre la possibilité d'obtenir un mandat préférentiel par minorité, à condition que la liste obtienne un quart des suffrages requis pour obtenir le premier mandat. Si la liste d'une minorité n'obtient pas le nombre de suffrages requis pour obtenir un siège, le candidat le mieux placé sur cette liste entre quand même au parlement en tant que « porte-parole de la nationalité ». Le porte-parole a le droit d'accéder à des documents, de participer aux travaux effectués dans les commissions parlementaires et à la Chambre, de prendre la parole et de proposer des

⁴ Voir l'Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, adoptée par la Commission de Venise à sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012), réf. doc. : CDL-AD(2012)011, paragraphe 85.

amendements. Ce système, qui a été introduit dans le système juridique hongrois en 2011, a été expérimenté pour la première fois aux élections de 2014 et a débouché sur l'élection de 13 « porte-parole élus des nationalités », car aucune des listes électorales des minorités n'a rassemblé le nombre de voix requis pour obtenir un siège.

10. Les autorités ont pris des mesures appropriées pour enquêter sur les agressions racistes de 2008-2009 qui ont causé six morts et de nombreux blessés graves dans la communauté rom. Les auteurs ont été traduits en justice et des sanctions sévères ont été infligées aux criminels responsables, allant de la réclusion à perpétuité pour les trois auteurs directs à une peine de treize ans d'emprisonnement pour leur complice. Ces peines ont été prononcées à tous les niveaux de recours jusqu'à la Cour suprême, qui les a confirmées dans sa décision définitive et irrévocable en janvier 2016.

11. D'autres agressions contre les Roms ont eu lieu ces dernières années. Dans l'arène politique, le principal parti d'opposition, *Jobbik*, a continué de mener une campagne fondée sur la diffusion de préjugés et de propos haineux visant les Roms, et internet est devenu le principal moyen de diffusion d'un discours antitsigane et antisémite. Il existe des recours contre le discours de haine en ligne, mais ils n'ont été utilisés que ponctuellement. Dans l'ensemble, les médias sociaux hongrois ne cessent de véhiculer des contenus offensants. Les mouvements extrémistes de droite continuent d'organiser des défilés d'intimidation dans les campements de Roms et de harceler leurs résidents. La réceptivité d'une partie importante de la société à un discours ouvertement xénophobe et discriminatoire est une source de grave préoccupation.

12. Les Roms continuent de faire l'objet de discriminations et d'inégalités systématiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, notamment le logement, l'emploi, l'éducation, l'accès à la santé et la participation à la vie sociale et politique. D'après les éléments recueillis par les autorités, la ségrégation des enfants roms est devenue de plus en plus courante au cours des dernières années. Il est alarmant de constater que la discrimination des enfants roms s'est aggravée, en raison notamment de la stratégie de « ségrégation corrective » prônée par les autorités, qui consiste à placer des enfants roms en difficulté dans des « classes de rattrapage » séparées, avant de les intégrer dans l'enseignement ordinaire – ce qui ne se produit jamais.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle de suivi

13. La réforme des médias de 2010, dont le but affiché était d'assurer une « couverture équilibrée » et qui rendait les fournisseurs de contenus responsables des propos publiés sur leurs sites web, n'a pas permis d'éliminer les clichés ni les discours de haine véhiculés dans les médias de radiodiffusion et les médias en ligne. Au contraire, le parti d'opposition *Jobbik* a su habilement tirer parti de la nouvelle législation devant les tribunaux, en exigeant d'avoir la possibilité de faire valoir son point de vue au nom du principe de « couverture équilibrée » inscrit dans la loi. La disposition qui impose d'établir une distinction claire entre information et opinion des commentateurs a également permis à des partis tels que *Jobbik* de contester avec succès, y compris devant la Cour suprême, les propos des journaux télévisés qui le désignent comme « un parti d'extrême droite », au motif qu'il n'utilise pas lui-même cette terminologie et que tout commentaire de ce type constitue une opinion subjective. Le concept de

couverture équilibrée a été largement critiqué par la Commission européenne⁵, l'OSCE⁶, la Commission de Venise⁷ et les associations de journalistes, qui considèrent qu'il s'agit d'une menace potentielle pour la liberté d'expression. Des contenus ouvertement racistes, xénophobes, antitsiganes et antisémites continuent d'être largement relayés, notamment sur internet.

14. L'adoption de la nouvelle loi relative aux droits des nationalités et leur reconnaissance en tant qu'éléments constitutifs de l'Etat a été suivie d'une augmentation importante des ressources allouées aux activités culturelles des organisations de minorités nationales. Les instances autonomes des minorités nationales qui sont chargées de mettre les fonds à disposition et d'organiser des activités culturelles ont parfois du mal à respecter les règlements administratifs et financiers, faute de capacités, d'expérience et de compétences suffisantes. Il convient donc de les aider davantage à gérer les fonds disponibles afin d'en maximiser l'efficacité et de prévenir les éventuels abus et détournements.

15. La télévision publique hongroise a continué, durant la période considérée, à produire et à diffuser des programmes dans les langues des 13 minorités nationales reconnues. Toutefois, il est à noter que les modifications apportées à la loi sur les médias ainsi que les changements technologiques (le passage au numérique a été achevé en Hongrie en 2013) ont entraîné l'interruption de certaines émissions en langue minoritaire, car de nouveaux formats et programmes sont en cours d'élaboration. La diffusion en ligne de programmes de télévision en langues minoritaires a certes relégué la question des plages horaires des émissions au second plan, mais le Comité consultatif note cependant que les changements fréquents de plages horaires et la programmation inadaptée de certaines émissions ont eu un effet néfaste sur le nombre de téléspectateurs. Il convient de saluer la mise en place d'une émission intitulée *Pillér*, qui est diffusée le dimanche après-midi en hongrois et traite de questions touchant les minorités nationales du pays, car elle permet de surmonter le fossé linguistique et de faire mieux connaître au public les préoccupations des minorités.

⁵ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//FR.

⁶ www.osce.org/fom/75990.

⁷ [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-f).

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Situation actuelle

16. Le Comité consultatif note que, depuis l'adoption de la nouvelle Loi fondamentale et de la loi relative aux droits des nationalités, la terminologie utilisée dans le droit interne hongrois s'écarte de celle qui est couramment employée dans la Convention-cadre, à savoir « minorité nationale ». L'article 1, paragraphe 1, de la loi précise que « tous les groupes ethniques établis en Hongrie depuis au moins un siècle sont des nationalités qui sont numériquement minoritaires dans la population de l'Etat, qui se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions, et qui manifestent un esprit de cohésion qui tend à la préservation de ces caractéristiques et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés, formées au cours de l'histoire ». La loi énonce également dans son préambule que « tout citoyen hongrois membre d'une nationalité, quelle qu'elle soit, a le droit d'exprimer et de préserver librement son identité [...] »⁸. En outre, l'article 170, paragraphe 1, prévoit expressément que « l'effet de la présente loi s'applique aux citoyens hongrois résidant en Hongrie et appartenant à une nationalité, ainsi qu'aux communautés formées de ces personnes ».

17. Le Comité consultatif note que l'application de la loi est clairement limitée aux citoyens hongrois. Il partage l'appréciation de la Commission de Venise, selon laquelle le fait de réserver l'exercice des droits des minorités aux seuls citoyens va à l'encontre des tendances récentes en matière de protection des minorités que l'on observe dans le droit international. Il rappelle que, dans son rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités⁹, la Commission observait qu'il serait préférable que « les Etats considèrent la citoyenneté comme une condition d'accès à certains droits des minorités, plutôt que d'y voir un élément de la définition du terme "minorité" » et encourageait « les Etats qui ont adopté des dispositions constitutionnelles et/ou formulé une déclaration au titre de la FCNM restreignant le champ de la protection des minorités à leurs seuls citoyens, à examiner au besoin la possibilité d'étendre aux non-ressortissants, en procédant article par article, le champ de la protection des droits et facilités concernés ».

18. Le Comité consultatif regrette l'application par la Hongrie du critère de citoyenneté pour l'accès à la protection offerte par la législation nationale et, par extension, par la Convention-cadre, et estime qu'une telle position ne s'accorde pas avec les efforts qui sont déployés pour élaborer une approche plus nuancée de l'emploi du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif considère en effet que la citoyenneté peut être une exigence légitime dans des domaines tels que la représentation au parlement, mais que l'application générale de ce critère pose un problème en ce qui concerne

⁸ « [T]out citoyen hongrois membre d'une nationalité, quelle qu'elle soit, a le droit d'exprimer et de préserver librement son identité. » ?, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)014-e).

⁹ CDL-AD(2007)001, paragraphe 144, adopté par la Commission de Venise à sa 69^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006).

les garanties associées à d'autres champs importants visés par la Convention-cadre, tels que la non-discrimination et l'égalité, ainsi que certains droits culturels et linguistiques.

19. En ce qui concerne les personnes appartenant à des groupes autres que les 13 minorités nationales reconnues, la loi relative aux nationalités¹⁰ reprend les conditions et la procédure de reconnaissance d'un groupe ethnique en Hongrie qui existaient dans la législation antérieure.

20. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que les personnes appartenant à la communauté bunjevci ont cherché à plusieurs reprises à être reconnues en tant que groupe ethnique distinct et non en tant que partie de la minorité nationale croate, avec qui elles sont amalgamées. Une initiative lancée en 2006 a été rejetée sur avis de l'Académie hongroise des sciences, qui explique que les Bunjevci font partie de la minorité croate, avec qui ils partagent une affinité linguistique. Les représentants des Bunjevci, pour leur part, soulignent qu'ils ont le sentiment d'appartenir à un groupe différent de la population croate, en raison de sa culture et de son histoire, et qu'il est nécessaire de préserver ces deux acquis. La dernière pétition des Bunjevci a recueilli les 1 000 signatures exigées et a été présentée en 2011 à l'Assemblée nationale, qui l'a rejetée de nouveau.

21. Le Comité consultatif estime qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la reconnaissance ou non d'un groupe particulier, étant donné que le terme de « minorité nationale » n'est pas défini dans la Convention-cadre elle-même et pour autant que les critères nationaux soient appliqués de manière non discriminatoire. Il note cependant que la situation est complexe, dans la mesure où la proximité linguistique ne coïncide pas avec une identité ethnique très affirmée, et qu'elle nécessite une approche ouverte et flexible du champ d'application de la Convention-cadre. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'application des dispositions de la Convention-cadre à un groupe de personnes ne dépend pas nécessairement de sa reconnaissance officielle en tant que minorité nationale ou de l'existence d'un statut juridique spécifique en tant que groupe.

Recommandations

22. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient privilégier une approche souple et ouverte concernant le champ d'application de la Convention-cadre. Il invite les autorités à examiner, en consultation avec les parties concernées, la possibilité d'inclure des personnes appartenant à des groupes qui ne bénéficient actuellement pas de la protection offerte par la loi relative aux droits des nationalités – y compris, s'il y a lieu, des non-ressortissants – dans le champ d'application de la Convention-cadre, en particulier en ce qui concerne leurs droits linguistiques et culturels.

23. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités d'adopter une approche ouverte, fondée sur le dialogue, dans les relations avec les personnes et les groupes ayant

¹⁰ Article 148, paragraphe (3) : si une nationalité autre que celles énumérées à l'annexe n° 1 désire prouver qu'elle satisfait aux exigences précisées, il faut qu'au moins 1 000 électeurs qui se déclarent membres de ladite nationalité lancent une pétition demandant sa reconnaissance en tant que groupe ethnique natif de la Hongrie. Les formulaires de collecte de signature sont soumis au président de la Commission électorale nationale. La procédure est régie par les dispositions de la loi relative à l'organisation de référendums nationaux, sauf dans les cas visés aux paragraphes (4) et (5).

exprimé un intérêt pour la protection garantie par la Convention-cadre, et les encourage à tenir dûment compte du principe de libre identification énoncé à l'article 3 de cet instrument.

Registres électoraux des nationalités

Situation actuelle

24. Le Comité consultatif rappelle que les élections aux instances autonomes des minorités nationales sont une caractéristique distinctive de la protection et de la promotion des droits des minorités en Hongrie depuis près de vingt ans. Des modifications avaient déjà été adoptées en 2005 pour résoudre les problèmes relatifs à la procédure d'élection des instances autonomes et des « registres électoraux des minorités » avaient été créés.

25. A la suite des changements apportés au système électoral, en particulier l'adoption de la loi L de 2010 sur l'élection des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires, de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement et de la loi XXXVI de 2013 sur les procédures électorales, les électeurs peuvent s'inscrire en tant qu'« électeur relevant d'une nationalité », ce qui leur donne le droit de voter pour la liste présentée par leur nationalité aux élections législatives ou pour les instances autonomes des minorités nationales élues aux niveaux communal et régional en même temps que les conseils municipaux et régionaux. Les représentants des minorités nationales ont fait remarquer au Comité consultatif qu'il ne suffisait pas de s'inscrire en tant qu'« électeur relevant d'une nationalité » dans le cadre des élections législatives pour avoir automatiquement cette qualité lors des élections locales organisées ultérieurement la même année. Cela a pu être une source de confusion pour certains électeurs qui ne se sont pas inscrits une deuxième fois et ont ainsi perdu le droit de voter pour les instances autonomes des nationalités. Le Comité consultatif se félicite qu'une recommandation faite par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, dans leur avis commun relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie¹¹, ait été dûment prise en compte et que les délais pour les demandes d'inscription aux registres électoraux des nationalités aient été prolongés jusqu'à la veille du scrutin¹². A cet égard, le Comité consultatif rappelle l'importance du droit de libre identification¹³ et des normes internationales sur la protection des données à caractère personnel¹⁴ lors de la création et de l'utilisation des registres électoraux des nationalités.

26. Le Comité consultatif se félicite des informations recueillies auprès des représentants des minorités nationales lors de sa visite, qui indiquent qu'aucun problème majeur concernant les registres électoraux des nationalités n'a été signalé au moment du vote lors des élections législatives d'avril 2014 et des élections locales d'octobre 2014.

¹¹ Voir le document CDL-AD(2012)012, paragraphe 49, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 41^e session (Venise, 14 juin 2012) et la Commission de Venise à sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

¹² Voir les articles 85 et 94 de la loi XXXVI de 2013 sur les procédures électorales.

¹³ Voir les Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements (2010).

¹⁴ Voir la Recommandation (97)18 du Comité des ministres concernant la protection des données à caractère personnel, collectées et traitées à des fins statistiques.

Recommandation

27. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de veiller à ce que les principes de libre identification et de respect des normes internationales sur la protection des données à caractère personnel soient respectés lors des futures élections. Elles devraient également veiller à ce que tous les citoyens soient informés en temps utile des procédures et des délais d'inscription en tant qu'électeur relevant d'une minorité nationale.

Collecte de données

Situation actuelle

28. Les résultats du recensement de la population qui a été organisé en Hongrie en octobre 2011 ont été publiés en mars 2013. Le Comité consultatif se félicite que les répondants aient pu indiquer plus d'une appartenance ethnique¹⁵ ou plus d'une seule langue¹⁶, ou choisir de ne pas répondre à certaines questions, voire de ne répondre à aucune. Outre l'appartenance ethnique et la langue hongroises et celles des minorités nationales officiellement reconnues, le questionnaire du recensement permettait d'indiquer l'appartenance ethnique et la langue arabes, chinoises, russes et vietnamiennes et comportaient également des cases « autre » suivies d'un espace où le répondant pouvait inscrire la mention de son choix. Le Comité consultatif note que les instances autonomes des minorités nationales ont été consultées concernant l'énoncé de ces questions et que les formulaires de recensement et les notes explicatives ont été traduits dans les langues de toutes les minorités nationales, ainsi qu'en anglais et en français. Les répondants qui ont rempli le questionnaire du recensement en ligne pouvaient utiliser un menu déroulant proposant une liste non limitative de minorités nationales ou insérer leur propre réponse. L'inclusion de deux questions sur l'appartenance ethnique et de deux questions sur la langue permettait d'indiquer des appartenances ethniques multiples et plusieurs langues de façon plus claire que lors du recensement précédent, où il n'y avait que des questions uniques. Il faut se féliciter de ce changement.

29. Les résultats du recensement¹⁷ indiquent que sur 9 937 628 répondants, les personnes qui ont déclaré appartenir à l'une des nationalités reconnues, exclusivement ou en combinaison avec une autre appartenance ethnique, se répartissaient comme suit : Arméniens - 3 571, Bulgares - 6 272, Croates - 26 774, Allemands - 185 696, Grecs - 4 642, Polonais - 7 001, Roms - 315 583, Roumains - 35 641, Ruthènes - 3 882, Serbes - 10 038, Slovaques - 35 208, Slovènes - 2 820 et Ukrainiens - 7 396. Au total, d'après les données du recensement de 2011, près de 6 % des habitants de la Hongrie (soit 644 524 personnes au total) s'identifient à une ou plusieurs minorités nationales reconnues (nationalités).

30. Le Comité consultatif, tout en reconnaissant pleinement le droit de chaque personne de garder le silence sur la question de son appartenance ethnique, note que près de 1,4 million de personnes¹⁸, soit environ 14,1 % des habitants de la Hongrie, ont choisi de ne pas indiquer d'appartenance à une nationalité. Il souligne que la décision sur l'opportunité ou non de répondre à la question sur l'origine ethnique relève uniquement de la libre appréciation des personnes interrogées, conformément aux principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre. Cela étant, il tient à souligner que l'existence d'informations fiables sur la composition ethnique de la population est une condition essentielle pour parvenir à mettre en œuvre des

¹⁵ Question 34 : « A quelle nationalité estimez-vous appartenir ? », Question 35 : « Pensez-vous appartenir à une autre nationalité en plus de celle que vous avez indiquée ci-dessus ? ».

¹⁶ Question 36 : « Quelle est votre langue maternelle ? (Veuillez donner deux réponses au maximum) » ; Question 37 : « Dans quelles langues parlez-vous habituellement avec les membres de votre famille ou avec vos amis ? (Veuillez donner deux réponses au maximum) ».

¹⁷ Voir le rapport étatique, p. 8,

www.rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f28a9.

¹⁸ *Ibidem*, p. 7.

politiques et des mesures efficaces de protection des minorités et les aider à préserver et à promouvoir leur identité. Cependant, le recensement ne peut pas être considéré comme le seul indicateur numérique pertinent à prendre en compte lors de la mise en œuvre de ces instruments. C'est particulièrement le cas dans un contexte tel que celui de la Hongrie, où un certain nombre de droits, notamment celui de mettre en place des instances autonomes de minorités nationales, dépendent des données recueillies dans le cadre d'un recensement.

31. Le Comité consultatif note que, conformément à la loi relative aux droits des nationalités, les données issues du recensement ont servi de base à l'organisation, en 2014, des élections des instances autonomes des minorités nationales au niveau communal. En application de l'article 56, paragraphe 1, de la loi¹⁹, des élections pouvaient être organisées « si le nombre de personnes qui font partie d'une nationalité donnée dans la localité est au moins égale à 30 selon les données [...] fournies en réponse aux questions posées dans le dernier recensement concernant l'appartenance à une nationalité ». Les représentants des minorités nationales indiquent que ce lien n'a pas été expliqué avec suffisamment de clarté avant le recensement et que certains répondants ne savaient pas que le fait de ne pas répondre à la question sur l'appartenance ethnique pouvait avoir des conséquences.

32. En dépit de ces lacunes, le Comité consultatif note que le nombre de personnes ayant déclaré leur appartenance à un groupe ethnique (ou à plusieurs groupes) a augmenté de manière importante²⁰, passant de 442 739 dans le recensement de 2001 à 644 524 dans celui de 2011. Ce sont les Roms qui présentent la hausse la plus importante (passant de 205 720 en 2001 à 315 583 en 2011), en raison notamment de la participation active d'agents recenseurs roms et d'une campagne de sensibilisation, « Une Hongrie multicolore », qui a précédé le recensement. Ces initiatives sont tout à fait louables. Cependant, des estimations largement admises indiquent que le nombre de Roms vivant en Hongrie serait beaucoup plus élevé et se situerait probablement autour de 700 000, un chiffre également confirmé par le rapport étatique²¹.

33. Les personnes qui voulaient déclarer une identité ethnique bunjevci avaient le droit de le faire, puisque chacun avait la possibilité de déclarer toute appartenance ethnique, quelle qu'elle soit. Il faut noter cependant que les déclarations d'appartenance ethnique bunjevci ont été regroupées avec les déclarations d'appartenance ethnique croate. Le Comité consultatif estime que cette méthode, appliquée pour interpréter les données recueillies lors du recensement, n'est pas conforme au principe de libre identification, telle qu'il est énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre.

Recommandations

34. Les autorités devraient mener, avec les représentants des minorités, des activités de sensibilisation auprès des personnes appartenant à des minorités nationales bien avant le prochain recensement, afin que le plus possible d'entre elles puissent donner une réponse

¹⁹ Loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, [www.Venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-Ref014-e\(2012\)](http://www.Venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-Ref014-e(2012)).

²⁰ *Ibidem*, p. 8

²¹ Voir le rapport étatique, p. 12 : « En ce qui concerne les Roms/Tsiganes » en Hongrie, [...], 315 583 personnes au total se sont déclarées Roms ou Tsiganes [...], ce qui représente 3,2 % de la population. Le nombre est plus proche du pourcentage d'environ 7 % qui est généralement admis dans les publications.

libre et éclairée aux questions relatives à leur identité nationale et ethnique et aux langues qu'elles connaissent et/ou pratiquent. Ces activités de sensibilisation devraient mettre en évidence l'importance et l'utilité de la collecte d'informations concernant la composition ethnique de la population, ainsi que les garanties nationales et les normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

35. Lors du traitement et de l'interprétation des données relatives à l'appartenance ethnique, les autorités sont invitées à tenir dûment compte du principe de libre identification et de la possibilité de déclarer plusieurs identités, tels qu'ils sont prévus à l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif invite les autorités à compléter les données issues du recensement au moyen d'informations recueillies dans le cadre d'études indépendantes, notamment lorsque les droits des minorités sont appliqués sur la base de données statistiques.

Article 4 de la Convention-cadre

Evolutions institutionnelles et normatives en matière de discrimination

Situation actuelle

36. Le Comité consultatif note que l'article XV, paragraphe 2, de la nouvelle Loi fondamentale de 2011 garantit à tous le respect des droits fondamentaux, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la situation patrimoniale, la naissance ou toute autre situation, et confirme ainsi le principe d'égalité de traitement. En outre, l'article IX, paragraphe 5, de la Loi fondamentale, tel que modifié par le quatrième amendement du 1^{er} avril 2013, indique que le droit à la liberté d'expression ne peut pas être exercé dans le but de porter atteinte à la dignité de la nation hongroise ou d'une communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse. Les personnes appartenant à ces communautés peuvent saisir la justice pour contester l'expression d'une opinion qui porte atteinte à la communauté²².

37. La loi de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (ci-après la loi sur l'égalité de traitement) interdit la discrimination directe et indirecte et contient une liste non limitative de motifs protégés, dont la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique/nationale. Le Comité consultatif note que beaucoup considèrent que la loi répond aux exigences attendues d'une législation contre la discrimination. Il partage cependant l'avis exprimé par l'ECRI dans son rapport du cinquième cycle de monitoring sur la Hongrie²³, selon lequel la loi n'interdit pas expressément la discrimination par association, l'incitation à la discrimination ni le fait d'aider autrui à discriminer, ce qui est une lacune que les autorités devraient examiner et corriger.

38. Les modifications législatives apportées à la loi sur l'égalité de traitement, adoptées en 2011 et 2013, ont renforcé la position de l'Autorité pour l'égalité de traitement, créée en 2005,

²² Voir l'article IX, par. 5, de la Loi fondamentale, www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/8204FB28-BF22-481A-9426-D2761D10EC7C/0/FUNDAMENTALLAWOFHUNGARYmostrecentversion01102013.pdf.

²³ Voir le chapitre 16 du Rapport de l'ECRI sur la Hongrie (cinquième cycle de suivi) adopté le 19 mars 2015, document portant la référence CRI(2015)19, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-V-2015-19-ENG.pdf.

et établi son indépendance sur le plan de son fonctionnement et de son autonomie financière²⁴. L'Autorité a été investie de vastes pouvoirs, notamment : la possibilité de mener des enquêtes sur demande ou *ex officio*, de mener une *actio popularis* afin de protéger les droits des personnes et des groupes dont les droits ont été violés, et de donner un avis sur les projets de loi et les projets de décision administrative concernant l'égalité de traitement. Elle peut, dans les cas avérés de discrimination, prendre des décisions juridiquement contraignantes et imposer des mesures correctives, y compris des amendes allant de 50 000 à six millions de forints (HUF)²⁵. Le Comité consultatif note que l'Autorité reçoit chaque année un certain nombre de plaintes²⁶ alléguant une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, déposées pour l'essentiel par des Roms. Il est à noter cependant que le nombre de plaintes a diminué au cours des cinq dernières années, peut-être en raison d'un manque de confiance dans le système, puisque l'Autorité ne constate une violation que dans moins de 10 % des cas²⁷. Il s'agit d'une tendance d'autant plus regrettable que l'écrasante majorité des observateurs convient que la discrimination contre les Roms est un problème réel et persistant, ce qui est confirmé par les faits.

39. Le Comité consultatif note avec consternation qu'un amendement à la loi de 2011 sur l'enseignement public, présenté par le ministre des Ressources humaines, a exempté les écoles confessionnelles des dispositions de la loi sur l'égalité de traitement, ce qui revient de facto à réintroduire la « ségrégation bienveillante » dans le système éducatif. Cette modification législative a été confirmée en avril 2015 par une décision de la Cour suprême de Hongrie (Kuria), qui a cassé les décisions des juridictions inférieures et permis à l'école séparée gérée par l'Eglise grecque-catholique à Nyíregyháza de se soustraire aux dispositions de la loi qui interdisent la discrimination. Dans les faits, cette décision établit la légalité de la ségrégation des élèves roms dans les écoles gérées par des groupes religieux. En outre, en octobre 2015, la Cour suprême a jugé que la ségrégation bienveillante était un principe d'interprétation qui s'impose aux autres tribunaux. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette évolution, qui est diamétralement opposée aux principes d'intégration et d'égalité de traitement.

40. Le Comité consultatif craint vivement une accentuation de cette tendance extrêmement préoccupante, puisqu'un décret gouvernemental précisant les motifs pour lesquels une telle « ségrégation bienveillante » peut être considérée comme licite devrait être adopté²⁸. Il note que le Commissaire aux droits fondamentaux (voir ci-dessous) a dit craindre que la décision sur ce qui peut constituer une « ségrégation bienveillante » licite ne reste arbitraire, et ce quel que soit le contenu d'éventuelles dispositions législatives sur la ségrégation correctrice. Le Comité consultatif est alarmé par ces développements et les

²⁴ Le budget de l'Autorité constitue une ligne spécifique du budget du parlement.

²⁵ Le taux de change du forint hongrois (HUF) était, au 1^{er} janvier 2016, de 1 EUR pour 315 HUF.

²⁶ En 2011, l'Autorité a reçu 118 plaintes de la part de (ou au nom de) Roms et 6 plaintes alléguant une discrimination pour cause d'association avec un autre groupe ethnique ; en 2011, respectivement 118 et 6 ; en 2012, 81 et 8 ; en 2013, respectivement 58 et 3 ; en 2014, 70 et 6 ; en 2015, 52 et 3.

²⁷ En ce qui concerne les plaintes déposées par les Roms, des violations ont été constatées dans 6 cas en 2011, 4 cas en 2012, 3 cas en 2013, 2 cas en 2014 et 4 cas en 2015. Voir le rapport étatique, p. 76-77.

²⁸ La loi sur l'enseignement public a été modifiée afin d'inclure une disposition autorisant le gouvernement à promulguer un décret « définissant les conditions particulières visant à satisfaire les dispositions de l'article 28, paragraphe 2, de la loi sur l'égalité de traitement en ce qui concerne l'organisation de l'enseignement fondé sur la religion, la conviction ou la nationalité, compte tenu de l'interdiction de la ségrégation illicite ».

considère comme fondamentalement incompatibles avec l'égalité pleine et effective protégée au titre de l'article 4 de la Convention-cadre.

41. Le concept de « ségrégation bienveillante » est renforcé par la notion de « rattrapage » (*Felzárkozás*), initialement introduit dans un décret gouvernemental de 1962, qui a permis de créer des « classes tsiganes » dans le but « de donner aux élèves la possibilité de poursuivre avec succès leurs études dans des classes ordinaires au bout d'un ou deux ans »²⁹. Il est amplement démontré que les classes spéciales pour les Roms, dont l'idée existe depuis des années, ne sont jamais parvenues à offrir une éducation de qualité aux enfants roms et à accroître leurs chances d'être intégrés dans l'enseignement général. Elle a néanmoins survécu en Hongrie, où elle est même encouragée et justifiée. Le Comité consultatif juge cette situation très inquiétante car, à l'évidence, la notion de rattrapage oblige les victimes de la discrimination à surmonter elles-mêmes les problèmes liés au faible taux de réussite scolaire et au taux élevé d'abandon scolaire. Elle permet également à la population majoritaire et aux autorités de ne pas se sentir concernées par la réalité des inégalités et de la discrimination qui persistent dans la société (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 12).

42. L'adoption de la loi CXI de 2011 a eu pour effet de remplacer, à partir du 1^{er} janvier 2012, la fonction de Commissaire parlementaire aux droits civils, qui existait depuis 1993, par celle de Commissaire aux droits fondamentaux (ci-après « le Commissaire »)³⁰. Cette réforme a consisté à réorganiser le système du médiateur qui avait cours en Hongrie. Le nouveau Commissaire aux droits fondamentaux est chargé de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux en portant une attention particulière aux droits des enfants et des personnes handicapées. Son ou ses adjoints sont chargés de protéger les intérêts des générations futures (succédant ainsi au Commissaire parlementaire à la protection des intérêts des générations futures) et les droits des nationalités vivant en Hongrie (succédant ainsi au Commissaire parlementaire aux minorités nationales et ethniques). L'ancienne fonction de Médiateur à la protection des données a été transformée en Autorité nationale de la protection des données et de la liberté de l'information.

43. Le Commissaire, élu par le parlement à la majorité qualifiée pour un mandat renouvelable de six ans³¹, est indépendant du gouvernement et n'est soumis qu'aux dispositions de la Loi fondamentale et des lois adoptées par le parlement. Ses compétences consistent notamment à entendre et examiner les plaintes déposées contre des autorités publiques et à ouvrir des enquêtes *ex officio* concernant la mise en œuvre d'un droit fondamental particulier. Lorsqu'il constate une violation, le Commissaire peut adresser une recommandation à l'autorité compétente ou à son organe de tutelle, qui est tenu de l'informer, dans les trente jours, de sa position sur le bien-fondé de la recommandation et sur les mesures prises. En cas de réponse négative ou d'absence de réponse, le Commissaire et ses adjoints renvoient leurs recommandations aux autorités concernées ; si les recommandations restent sans suite, le Commissaire mentionne l'affaire dans le rapport annuel qu'il soumet au parlement. En outre, le Commissaire analyse les lois et les politiques et fait des propositions

²⁹ Voir « *Separate and unequal in Hungary: 'catching up' and falling behind on Roma inclusion* », www.roma.idebate.org/news-articles/separate-and-unequal-hungary-catching-and-falling-behind-roma-inclusion.

³⁰ Voir le rapport étatique, p. 23.

³¹ Le Commissaire ne peut être réélu qu'une seule fois.

d'amendement, de modification ou d'abrogation. Conformément aux Principes de Paris³², l'institution contribue à la promotion des droits de l'homme en menant des activités d'éducation, de formation, de sensibilisation et de plaidoyer.

44. Le Commissaire est secondé par deux adjoints : l'un est chargé de la protection des droits des minorités nationales, tandis que l'autre protège les intérêts des générations futures. Les tâches du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités sont de deux ordres. Le titulaire assiste le Commissaire (il lui propose d'ouvrir une procédure *ex officio*, participe aux enquêtes et lui suggère de saisir la Cour constitutionnelle) et prend des mesures de son propre chef. Le commissaire adjoint, lorsqu'il agit de sa propre initiative, mène des campagnes de sensibilisation à destination des institutions et du public sur des questions concernant les droits des minorités, notamment si ces droits sont menacés, examine la stratégie d'inclusion sociale et surveille sa mise en œuvre. Il peut également proposer des modifications aux lois ayant une incidence sur les droits des minorités nationales vivant en Hongrie.

45. Le Comité consultatif note avec regret que le rôle du commissaire adjoint se limite principalement à l'observation, à l'évaluation et à la sensibilisation, tandis que les mesures plus décisives relèvent de la compétence du Commissaire. En particulier, le droit d'enquêter sur des allégations de violation des droits fondamentaux est confié à ce dernier. Il est à noter qu'un refus du Commissaire de donner suite à une proposition de son adjoint d'ouvrir ou de saisir la Cour constitutionnelle doit être notifié au parlement dans le rapport annuel du Commissaire et que les motifs de ce refus doivent être fournis. Il semble que cette procédure soit très bureaucratique et limite inutilement le rôle du commissaire adjoint qui ne peut pas, de sa propre initiative, établir les faits dans des affaires pouvant être portées à son attention. Tout en reconnaissant que la structure unifiée de l'institution du Commissaire peut exiger une approche coordonnée et globale, le Comité consultatif estime qu'un tel résultat pourrait être atteint si le commissaire adjoint était autorisé à mener des enquêtes en toute indépendance et à proposer au Commissaire des mesures correctrices spécifiques et générales.

46. En 2014, agissant dans le domaine de compétence qui lui est réservé, le commissaire adjoint a émis des avis sur des projets de loi touchant les droits des minorités nationales, formulant des observations sur près de 250 documents de travail. Le commissaire adjoint a en outre participé à plus de 150 activités de sensibilisation, notamment des conférences, des tables rondes et des ateliers. Enfin, le commissaire adjoint a fourni des informations analytiques au Commissaire, en particulier sur des questions sociales, sanitaires et éducatives concernant les Roms et, plus généralement, sur les enjeux éducatifs concernant l'ensemble des minorités nationales en Hongrie.

47. Les élections municipales de 2014 ont débouché sur une nouvelle composition des conseils municipaux et des instances autonomes des minorités nationales. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des informations communiquées à propos des ateliers de formation à la lutte contre les discriminations mis sur pied à l'intention de tous les membres des instances autonomes des minorités nationales au niveau communal et organisés successivement dans toute la Hongrie par des experts du ministère des Capacités humaines.

³² D'après le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux s'est vu attribuer le statut « A » à partir de 2015.

Recommandations

48. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'éviter de créer des exceptions à la loi sur l'enseignement public qui pourraient conduire à une « ségrégation bienveillante ». Elles devraient veiller à ce que les dispositions législatives relatives à la lutte contre la discrimination soient uniformément et systématiquement appliquées dans toute la Hongrie.

49. Les autorités devraient faire en sorte que le bureau du Commissaire aux droits fondamentaux bénéficie de tout le soutien dont il a besoin pour continuer à exercer sa fonction avec efficacité, en particulier en ce qui concerne l'application de ses recommandations. La position du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités devrait être renforcée de telle sorte que le bureau soit habilité à ouvrir et mener des enquêtes en toute indépendance et de sa propre initiative et à proposer des mesures correctrices spécifiques et générales au Commissaire.

50. L'Autorité pour l'égalité de traitement devrait être dotée des moyens de mener des enquêtes effectives sur les cas présumés de discrimination et encouragée à prendre des mesures plus résolues, notamment en sanctionnant les auteurs des faits lorsque ceux-ci ont été établis.

Situation des Roms

Situation actuelle

51. La situation de la minorité rom reste le problème social le plus urgent en Hongrie. Le Comité consultatif constate que les autorités ont poursuivi leurs efforts visant à lutter contre la discrimination et à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'intégration des Roms. Il note que la Stratégie nationale d'inclusion sociale « Extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms » 2011-2020, qui s'inscrit dans la lignée du plan stratégique 2005-2015 de mise en œuvre du programme de la Décennie pour l'intégration des Roms, a été adoptée en 2011, conformément à l'appel de la Commission européenne. Par ailleurs, toujours en 2011, l'accord-cadre entre le gouvernement et l'instance autonome nationale des Roms a été signé et le plan d'action gouvernemental pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale sur la période 2012-2014 a été adopté. La Stratégie a été de nouveau révisée et mise à jour en 2014. Cependant, le Comité consultatif note avec regret que la version révisée, contrairement à tous les autres documents mentionnés ci-dessus, n'a pas été publiée en anglais et qu'elle n'est pas disponible, même en hongrois, sur le site web du secrétaire d'Etat chargé de l'inclusion sociale au ministère des Capacités humaines. Tout commentaire formulé par le Comité consultatif sur la stratégie révisée s'appuie donc sur des sources indirectes, notamment les observations et les évaluations faites par ses interlocuteurs. Le Comité regrette ce manque de transparence de la part des autorités. Il se félicite cependant des informations selon lesquelles l'instance autonome nationale des Roms a été consultée durant la phase d'élaboration de ces documents et a approuvé leurs objectifs. Il est toutefois à noter que l'accord-cadre entre le gouvernement et l'instance autonome nationale des Roms n'a pas fait l'objet de consultations avec les organisations de la société civile et n'a pas été rendu public.

52. Tous les documents indiquent que les autorités connaissent les difficultés graves et persistantes que les Roms continuent de rencontrer en Hongrie, notamment en ce qui

concerne l'accès à l'emploi, les services de santé, l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, la ségrégation en matière de logement, l'expulsion de familles roms, l'antitsiganisme généralisé et le discours de haine. Les autorités elles-mêmes notent la dégradation continue de la situation économique de quelque 1,2 million de personnes vivant dans l'extrême pauvreté en Hongrie et reconnaissent que, dans ce groupe, les Roms sont « les plus pauvres parmi les pauvres, et ceux qui ont le moins bénéficié des différents programmes d'inclusion »³³. Le Comité consultatif note que tous les programmes élaborés dans ce domaine en Hongrie appliquent le principe du « ciblage explicite mais pas exclusif » qui fait partie des 10 principes de base communs de l'UE pour l'inclusion des Roms³⁴ (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 15).

53. Il est indiqué dans la stratégie que plus de 60 % des Roms vivent à la campagne, dans des régions rurales souvent isolées, le plus souvent dans des localités marginalisées et dans des logements médiocres. Il y est également précisé qu'« une centaine de localités en Hongrie se sont définitivement transformées en ghettos où les Roms vivent pauvrement, et qu'environ deux cents autres localités sont en voie de ghettoïsation en raison de processus apparemment irréversibles »³⁵ [...] Le taux d'emploi de la population rom atteint à peine 20 %. Le taux d'emploi de 10 % chez les femmes roms est particulièrement alarmant »³⁶. Des facteurs combinés tels que la pauvreté extrême, le chômage et le logement précaire réduisent de manière importante l'espérance de vie des Roms, qui est de dix ans plus courte que la moyenne en Hongrie.

54. Le Comité consultatif note que l'un des objectifs de la Stratégie est de parvenir à une réduction de 20 % du taux de pauvreté de trois groupes particulièrement vulnérables : les familles avec enfants, les personnes vivant dans une situation de privation matérielle grave et les ménages à faible intensité de travail. Cet objectif permettrait, s'il était réalisé, de sortir 450 000 personnes de la pauvreté. Pour l'atteindre, les autorités ont introduit en 2011 un nouveau programme d'emploi public, qui consiste à fournir un soutien aux chômeurs de longue durée, en particulier ceux qui reçoivent une indemnité de substitution à l'emploi, en leur offrant un travail d'intérêt général. Ce programme à grande échelle donne du travail à 200 000 à 300 000 personnes chaque année. Faute de données officielles ventilées par origine ethnique, la proportion de Roms parmi les travailleurs publics ne peut pas être définie exactement, mais les autorités estiment que le nombre de Roms qui participent à ce programme était de 54 769 en 2012³⁷. Le Comité consultatif note, cependant, que les personnes employées dans le cadre de ce système ne sont pas protégées par le Code du travail et que, par conséquent, certaines des dispositions juridiques qui protègent les travailleurs ne sont pas applicables aux « travailleurs publics ». En outre, le principe d'un salaire égal pour un travail égal n'est pas appliqué aux personnes employées dans le cadre du système, étant donné que le salaire des travailleurs publics est nettement inférieur au salaire minimum

³³ Stratégie nationale pour l'inclusion sociale - extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms (2011-2020), p. 6, www.romagov.kormany.hu/download/5/58/20000/Strategy-HU-EN.PDF.

³⁴ Les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms, principe n° 2. Le ciblage explicite, mais pas exclusif, sur les Roms n'a pas pour objet de les singulariser et d'exclure d'autres groupes, mais vise à améliorer le niveau de vie ainsi que l'environnement de tous ceux qui vivent dans des conditions similaires.

³⁵ Il est indiqué dans la Stratégie que « le nombre de personnes qui vivent dans des logements précaires et marginalisés se situe entre 284 269 et 315 085, soit environ 3 % de la population du pays », p. 51.

³⁶ Voir la Stratégie, p. 25.

³⁷ Voir le rapport étatique, p. 57.

standard (77 % du salaire minimum ou 85 % dans les cas où une éducation secondaire est une condition préalable à l'emploi)³⁸.

55. Le Comité consultatif considère que la discrimination systématique des enfants roms dans le domaine de l'éducation est déplorable. En effet, non seulement la déségrégation scolaire n'a pas progressé mais la proportion d'enfants roms fréquentant des écoles où est appliquée une ségrégation a augmenté ces dernières années. D'après les données disponibles, pour l'année scolaire 2014-2015, le nombre d'écoles où les élèves roms constituent plus de 50 % des élèves inscrits est de 381. Près de 45 % des enfants roms fréquentent ces écoles³⁹. Le Comité consultatif note avec une profonde préoccupation que ni la Stratégie (adoptée en 2011), ni sa version actualisée de 2014, n'indiquent que la lutte contre la ségrégation est une priorité ou un objectif à long terme pour les autorités. En conséquence, aucune mesure n'a été prise pour réduire la ségrégation.

56. D'autre part, divers systèmes de bourses d'études ont été mis en place pour aider les enfants socialement défavorisés. Dans le cadre du Programme de bourses d'études Útravaló-MACIKA, environ 17 000 élèves ont participé, durant l'année scolaire 2012-2013, aux sous-programmes la route vers un métier, la route vers l'école secondaire et la route vers la certification de fin d'études secondaires. Près des deux tiers des bénéficiaires ont déclaré qu'ils étaient Roms. Les bourses attribuées sont liées aux résultats, c'est-à-dire à la moyenne des notes obtenues. Leurs montants ont été augmentés de façon importante à partir de l'année scolaire 2013-2014. En 2012-2013, le programme « Système pédagogique d'intégration », qui vise à promouvoir l'inclusion sociale, a donné lieu au versement d'un montant de 6,8 milliards HUF réparti entre 78 626 élèves et 25 269 enfants inscrits en établissement préscolaire. Globalement, le Comité consultatif constate avec satisfaction que, même si le taux de réussite scolaire des enfants roms reste très inférieur à la moyenne nationale, les différents systèmes de soutien ainsi que le travail opiniâtre fourni par les personnes concernées ont permis de faire émerger une petite élite rom instruite capable de formuler et d'exprimer des préoccupations et des points de vue sur des questions intéressant leur communauté et l'ensemble de la société.

57. Dans le domaine du logement, la Stratégie vise à éliminer autant que possible les quartiers ghettosés, à remettre à neuf des logements et à fournir des équipements dans les localités où la ségrégation ne peut pas être supprimée. Le Comité consultatif note que les premières mesures prises pour la mettre en œuvre ont principalement consisté à utiliser des bulldozers pour raser les bidonvilles sans réellement consulter les résidents et sans préparer leur réinstallation dans d'autres logements. A partir de 2012, les autorités ont adopté une approche plus globale et mis au point, en coopération avec des instances autonomes locales des Roms, des systèmes plus complets d'investissements dans les infrastructures, de construction de nouveaux appartements et de modernisation de l'existant. Le Comité consultatif a assisté à un exposé sur l'un de ces projets de rénovation de logements au cours de sa visite à Pécs. Sur l'ensemble du territoire hongrois, les huit premiers projets pilotes, qui consistaient à rénover 100 logements individuels et bâtiments collectifs, ont été réalisés en

³⁸ Voir la soumission conjointe de la Fondation « Une chance pour les enfants », du Centre européen des droits des Roms et du Bureau de défense juridique pour les minorités nationales et ethniques à l'Examen périodique universel des Nations unies, septembre 2015, p. 4, www.errc.org/cms/upload/file/hungary-submission-un-upr-september-2015.pdf.

³⁹ Idem, p. 8.

2012. Depuis 2013, 22 programmes de logements supplémentaires, financés par l'UE (4,68 milliards HUF) et les autorités hongroises (3,31 milliards HUF), ont été mis en œuvre dans 31 zones marginalisées. Le Comité consultatif regrette qu'un certain nombre de scandales de corruption aient été signalés concernant ce financement, avec des cas de versements indus et d'enrichissement personnel de personnes responsables, et se félicite que des enquêtes pénales aient été ouvertes à ce sujet⁴⁰.

58. Le Comité consultatif regrette également que les autorités locales, qui jouent un rôle central dans ces programmes, n'aient pas toujours adopté une attitude positive et bienveillante à l'égard des Roms lors du traitement de leurs besoins de logement. En mai 2014, en particulier, la situation à Miskolc, quatrième ville de Hongrie, a donné lieu à des affrontements tendus entre quelque 450 résidents roms et les autorités locales. Celles-ci, qui avaient décidé de réinstaller des résidents d'un ghetto rom situé à la périphérie de la ville, n'ont pas cessé de mener des « raids » d'inspecteurs et de policiers pour contrôler l'entretien des logements, enquêter sur le respect des règles de collecte et de tri sélectif des ordures, vérifier la conformité aux règles concernant les animaux de compagnie et observer l'état général de la propriété municipale où étaient situés les appartements. Souvent, les travailleurs sociaux chargés de la protection des enfants faisaient partie de ces équipes, ce qui, selon les interlocuteurs du Comité consultatif, faisait planer sur les familles roms « non coopératives » la menace implicite que leurs enfants pourraient leur être retirés sous divers prétextes. Le conflit qui a éclaté à Miskolc a entraîné l'intervention du Commissaire aux droits fondamentaux et du commissaire adjoint à la protection des nationalités qui, dans un rapport conjoint, ont relevé un certain nombre de violations des droits de l'homme et formulé des recommandations à l'intention du conseil municipal et d'autres autorités concernées. Le Comité consultatif note avec regret que le maire de Miskolc, lors de la publication du rapport et des recommandations, a déclaré dans une conférence de presse que les inspections continueraient sans tenir compte des préoccupations exprimées et des appels à mettre fin à de telles pratiques.

Recommandations

59. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de redoubler d'efforts pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations subies par les Roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement. Les autorités devraient intensifier leurs efforts pour améliorer les conditions de vie des Roms et faciliter leur inclusion sociale.

60. De manière générale, les communautés roms concernées, en particulier leurs représentants, devraient être étroitement associées à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets et des activités qui les concernent, tels que ceux qui sont mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale 2011-2020, notamment dans le secteur du logement.

⁴⁰ Voir, par exemple, « Hungary's National Roma Self Government being investigated for fraud », www.budapestbeacon.com/public-policy/hungarys-national-roma-self-government-being-investigated-for-fraud/26088

Collecte de données à caractère ethnique

Situation actuelle

61. L'Institut national de statistique de la Hongrie a accumulé une expérience considérable au cours des dernières décennies ainsi que la capacité de recueillir, d'agrèger, d'analyser et de présenter des données à caractère ethnique. Les résultats du recensement de la population de 2011 ont été publiés en mars 2013. L'Institut publie régulièrement des études analytiques sur divers aspects de la situation socio-économique du pays, ventilées par appartenance ethnique, âge, sexe, éducation, emploi, qualifications professionnelles, état civil, etc. Une question sur l'appartenance ethnique est systématiquement intégrée dans toutes les enquêtes sociales. A titre d'exemple, on peut se référer à l'« enquête trimestrielle sur la population active », qui fournit des données sur l'emploi, ventilées entre autres par appartenance ethnique.

62. Les données collectées par l'Institut national de statistique sont utilisées par un large éventail d'institutions, aux niveaux central, régional et communal. Les données ventilées par appartenance ethnique sont, par exemple, utilisées par les municipalités, qui sont toutes tenues par la loi d'établir des plans de développement sociaux et sanitaires. En outre, les chiffres du recensement sont employés dans le processus de suivi de la Stratégie nationale d'inclusion sociale. Des instituts de recherche, tels que l'Institut national de recherche sur les minorités nationales et l'Académie des sciences de Hongrie publient tout une série d'études fondées sur les données recueillies par l'Institut de statistique.

Recommandation

63. Le Comité consultatif encourage de nouveau (voir l'avis précédent) les autorités à poursuivre leurs efforts pour mesurer l'impact de leurs politiques sur la situation socio-économique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents, tout en veillant au respect du principe de libre identification et des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

Article 5 de la Convention-cadre

Conditions permettant aux minorités de préserver et de développer leur culture

Situation actuelle

64. Le Comité consultatif note les efforts continus des autorités pour maintenir et raviver l'expression des cultures des minorités nationales et se félicite que le financement de projets culturels ait doublé au cours des deux dernières années, selon les informations communiquées par les « porte-parole des nationalités ». En particulier, le Comité consultatif constate que le budget pour 2016 prévoit d'allouer 330 millions HUF aux activités culturelles des minorités nationales, 270 millions HUF aux camps linguistiques pour enfants et 330 millions HUF au soutien des ONG des minorités nationales.

65. Les principaux organes étatiques chargés de soutenir les cultures minoritaires sont le secrétariat d'Etat à la culture, qui est responsable des théâtres et des collections publiques, et le secrétariat d'Etat aux affaires religieuses et aux relations avec les nationalités et la société civile, qui est responsable du soutien aux manifestations culturelles des minorités nationales.

Tous deux relèvent du ministère des Capacités humaines. D'autres tâches d'appui aux manifestations culturelles des minorités nationales incombent au directeur du Fonds pour les Ressources humaines. En outre, le secrétariat d'Etat à l'administration régionale du ministère de l'Administration publique et de la Justice supervise les activités des instances autonomes des nationalités, qui sont des acteurs clés dans la mise en œuvre des activités culturelles au niveau local. Compte tenu de cette structure complexe, fragmentée et stratifiée, les autorités ont entrepris d'élaborer une stratégie relative aux nationalités pour la période 2014-2020, dont l'un des objectifs est de délimiter les domaines de compétence respectifs et d'éliminer les chevauchements éventuels. Le Comité consultatif constate avec regret que cette stratégie n'était pas encore prête au moment de l'adoption de son avis en février 2016.

66. Les structures étatiques ne sont pas les seules à soutenir les projets culturels des minorités nationales. En effet, d'autres institutions ont été créées à cet effet. L'Institut national pour la culture des communautés, par exemple, est chargé de faciliter les relations entre les organisations et institutions culturelles des minorités nationales et leurs homologues de la population majoritaire. Sous l'égide de l'Institut, le Conseil d'experts sur les cultures des nationalités coordonne la coopération entre l'Institut national pour la culture des communautés et les organisations culturelles des minorités nationales et sert d'intermédiaire dans la recherche de solutions en vue de répondre aux demandes et intérêts liés à leurs activités culturelles.

67. Les instances autonomes des minorités nationales jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de projets culturels liés aux minorités. Le Comité consultatif note à cet égard qu'en 2014 l'aide budgétaire accordée aux activités des instances autonomes s'est élevée à plus de 1 milliard HUF, soit les deux tiers du montant total de 1,52 milliard HUF inscrit au budget de l'Etat pour le fonctionnement de ces organes. En outre, les instances autonomes qui ont pris en charge l'exploitation d'établissements d'enseignement publics (l'Institut de recherche des Slovaques de Hongrie, l'Institut de recherche des Grecs de Hongrie, l'Institution scientifique des Croates de Hongrie, l'Institut serbe, l'Institut de recherche des Roumains de Hongrie et le Centre ELTE de recherche et de formation des enseignants des Allemands de Hongrie) reçoivent un financement supplémentaire équivalent à l'aide qui était fournie à ces institutions avant le changement d'opérateur. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec satisfaction que le soutien aux institutions gérées par des instances autonomes des minorités nationales est passé de 444,5 millions HUF en 2010 à 586 millions HUF en 2013.

68. L'existence de troupes de théâtre est une des caractéristiques remarquables du paysage culturel des minorités nationales en Hongrie. En effet, chaque minorité nationale a créé son théâtre et sa troupe, qui joue dans sa langue minoritaire, et la plupart disposent d'un bâtiment prévu à cet effet. Tous ces théâtres ethniques et troupes théâtrales officielles sont soutenus financièrement par des crédits inscrits au budget de l'Etat. De même, des festivals de théâtre multiethniques sont organisés à intervalles réguliers. En 2013, le ministère des Capacités humaines a fourni plus de 100 millions HUF pour soutenir neuf troupes de théâtre : le Théâtre croate de Pécs, le Théâtre hongrois serbe, le Cervinus Teátrum, le théâtre Cinka Panna Gypsy, la fondation Alternative Arts, le Théâtre slovaque Vertigo, la fondation Karaván Arts, l'association Hókirálynő et l'association culturelle Romano Teatro⁴¹. Chaque année, le ministère finance également les « journées culturelles » ou les « mois culturels » organisés par

⁴¹ Voir le rapport étatique, p. 89.

telle ou telle minorité, par exemple, le Mois de la culture serbe ou les Journées culturelles ukrainiennes.

69. Afin de promouvoir la visibilité des cultures des minorités nationales, les autorités hongroises ont créé un prix en faveur des cultures minoritaires *Pro Cultura Minoritatum Hungariae*, qui récompense chaque année une activité exceptionnelle visant à promouvoir un patrimoine culturel associé à une langue minoritaire et contribuant ainsi à la coexistence fondée sur la tolérance et le respect mutuels des peuples du bassin des Carpates. Un Gala des nationalités est également organisé à intervalles réguliers et rencontre un grand succès.

70. Le Comité consultatif note que la loi de 2011 relative aux droits des nationalités permet de transférer la propriété de toute institution culturelle d'une minorité nationale (à condition qu'au moins 75 % de ses activités soient liées à la minorité nationale concernée) à une instance autonome de la minorité. Un certain nombre de ces institutions ont ainsi été reprises et sont gérées par des instances autonomes. Citons, à titre d'exemple, la Collection et galerie nationales roms, la Bibliothèque, les Archives et le Centre de documentation roms, le Centre rom de la culture et des médias, le Centre culturel polonais, la Maison de village slovène et la Maison commémorative Kúhár. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que les crédits nécessaires pour faire fonctionner ces institutions soient parfois versés tardivement, ce qui gêne considérablement les établissements concernés. En effet, des représentants des minorités ont indiqué que les crédits alloués aux théâtres des minorités nationales pour 2015 n'avaient été versés qu'en septembre 2015 et que ce retard avait paralysé ces établissements, qui n'ont même pas pu régler les dépenses de base et payer les salaires. En outre, le système actuel de financement, qui est fondé sur des subventions annuelles, par opposition à une subvention courante, est considéré par de nombreux représentants des minorités nationales comme étant bureaucratique, long et laborieux.

Recommandations

71. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre et renforcer leurs efforts afin d'apporter, en temps opportun, un soutien financier adéquat et durable aux initiatives, aux théâtres et aux musées des minorités culturelles.

72. Le transfert de la propriété d'institutions culturelles des minorités nationales devrait s'accompagner de garanties appropriées afin de leur assurer une stabilité financière qui leur permette de fonctionner sans interruption ou sans entrave.

73. Il convient de veiller, lors de l'élaboration de la stratégie relative aux nationalités pour 2014-2020, à ce que les responsabilités des entités administratives soient clairement définies de manière à éliminer tout chevauchement.

Article 6 de la Convention-cadre

Relations interethniques et interculturelles

Situation actuelle

74. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités, notamment l'Autorité pour l'égalité de traitement et le Commissaire aux droits fondamentaux, pour

renforcer la tolérance et faciliter la compréhension interethnique dans la société. La plupart des représentants des minorités nationales font état du respect mutuel qui existe globalement entre la majorité et les groupes minoritaires établis les plus traditionnels et se félicitent du climat positif qui prévaut. L'action des autorités en faveur des cultures minoritaires et de l'éducation, ainsi que les mesures particulières prises pour renforcer la représentation des minorités nationales au parlement (notamment les possibilités offertes par l'élection de « porte-parole des nationalités ») et par le biais des instances autonomes sont dans l'ensemble reconnues et appréciées. Des Journées des nationalités sont célébrées dans chaque comté hongrois depuis 2012.

75. Malgré ces efforts, il est largement admis que la xénophobie et l'intolérance progressent au sein de la société hongroise, notamment à l'égard des Roms et de la communauté juive. En outre, la position intransigeante adoptée par les autorités face aux flux migratoires actuels a attisé les comportements xénophobes et intolérants contre les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants.

76. Le Comité consultatif note que, selon les études conduites chaque année par l'institut de sondage hongrois *Tárki*, la xénophobie ouvertement admise a atteint un niveau record en avril 2015, 46 % de la population adulte déclarant qu'aucun demandeur d'asile ne devrait être autorisé à entrer dans le pays. Les mêmes études indiquent que 45 % des Hongrois adultes estimaient que les demandeurs d'asile devraient être admis ou rejetés en fonction du bien-fondé de leur dossier, tandis que 9 % seulement des répondants ont déclaré que tous les demandeurs d'asile devraient être admis sans condition⁴². Dans une autre enquête, menée au beau milieu de la crise des migrants à l'été 2015, 56 % des répondants étaient d'avis que les immigrants constituaient une véritable menace pour la Hongrie, tandis que 16 % avaient un point de vue contraire⁴³. La proportion de la population ayant des opinions antisémites est élevée⁴⁴. Un sondage, réalisé à la fin de 2014 par l'institut de sondage hongrois *Medián*, à la demande de la Fondation pour l'action et la protection, a conclu que près d'un tiers de la population était caractérisée comme antisémite. Le même sondage indiquait que sept Hongrois sur dix n'avaient pas d'opinions antisémites.

77. Le discours tenu par les personnalités politiques et les conseillers municipaux du parti radical *Jobbik* a toujours été antisigane et antisémite⁴⁵. En mars 2015, le vice-président du

⁴² *Magyarország jobban teljesít: csúcson az idegenellenesek aránya – derül ki a TÁRKI 1992 óta végzett kutatásának legújabb adataiból.* [La Hongrie se démarque: le taux de xénophobie atteint des records, d'après les derniers résultats de l'étude menée par TÁRKI depuis 1992], 5 mai 2015, www.tarki.hu/hu/news/2015/kitekint/20150505_idegen.html.

⁴³ Etude de l'institut de sondage Ipsos et de l'Institut Republicon (juin et juillet 2015) : *A pártok helyzete 2015. Republikon Intézet.*, 27 August, 2015, www.republikon.hu/media/20993/partok2015_v4.pdf.

⁴⁴ Un sondage, réalisé à la fin de 2014 par l'institut de sondage hongrois *Medián*, à la demande de la Fondation pour l'action et la protection, a conclu que près d'un tiers de la population était caractérisée comme antisémite. Le même sondage indiquait que sept Hongrois sur dix n'avaient pas d'opinions antisémites (voir: Hann, Endre and Róna, Dániel (2015): *Anti-Semitic Prejudice in Contemporary Hungarian Society Research Report.* Budapest: *Medián, Action and Protection Foundation*, www.tev.hu/wp-content/uploads/2014/04/Median_TEV_2014_eng.pdf.

⁴⁵ Par exemple, au sujet du premier enfant né en Hongrie en 2015, le vice-président du parti *Jobbik* a tenu des propos très durs contre les Roms, soulignant que le nom de l'enfant avait des consonances tsiganes et que sa mère avait déjà trois enfants à l'âge de 23 ans. Il a ajouté que la population hongroise connaissait une baisse catastrophique et que les Hongrois allait bientôt devenir une minorité dans leur propre pays. Voir « *Néhány*

parti *Jobbik* à Debrecen, comté de Hajdú-Bihar, a été condamné à une amende de 750 000 HUF par le tribunal de district de Debrecen pour avoir publiquement nié, dans un discours prononcé lors d'une journée de commémoration des soldats hongrois tombés en Union soviétique, l'existence des crimes des régimes nationaux-socialistes et la réalité de l'Holocauste. Le même mois, le candidat du parti *Jobbik* à une élection partielle qui se tenait à Tapolca avait fait l'éloge, sur sa page Facebook, d'un article décrivant les Roms comme une « arme biologique des Juifs »⁴⁶.

Recommandation

78. Le Comité consultatif encourage les autorités à rejeter fermement et à condamner toute utilisation de propos racistes, xénophobes et antisémites dans le discours politique et dans les médias, et à redoubler d'efforts pour prévenir et combattre l'intolérance dans la société.

Antitsiganisme

Situation actuelle

79. Les politiques préconisées par le parti *Jobbik* sont ouvertement dirigées contre les Roms, qui sont tenus responsables d'une « criminalité tsigane » et accusés d'abuser des prestations sociales, d'être sales et paresseux et de ne pas avoir la volonté d'apprendre et de s'intégrer. Au niveau local, les maires du parti *Jobbik* et les conseils municipaux majoritairement *Jobbik* ont mis en place des services de sécurité municipaux (comme la « Garde municipale » à Ásotthalom), rendu plus strictes les règles d'attribution des logements sociaux, exigé un extrait de casier judiciaire vierge, organisé des campagnes contre toutes les mesures d'inclusion sociale et recommandé d'appliquer une surveillance stricte des personnes qui se voient offrir un travail dans le cadre du programme d'emploi public.

80. Des organisations paramilitaires d'extrême droite, comme l'Association de la garde civile pour un avenir meilleur⁴⁷, ont continué d'organiser des défilés et manifestations d'intimidation au cours des cinq dernières années. En 2011, des groupes paramilitaires ont harcelé et intimidé les communautés roms de Gyöngyöspata et Hajduhadhaz sans que la police locale intervienne et, l'année suivante, des manifestations similaires ont eu lieu à Devecser, Cegléd et Miskolc⁴⁸.

81. En ce qui concerne la violence contre les Roms, le Comité consultatif note que le harcèlement et différentes formes de violence font partie de l'expérience quotidienne de beaucoup d'entre eux. Par exemple, le 4 mars 2011, une femme rom enceinte de huit mois a

gondolat a Rikárdó-hisztéria kapcsán ». [Quelques réflexions liées à l'hystérie à propos de Rikardo]. 12 janvier 2015, www.jobbik.hu/hireink/nehany-gondolat-rikardo-hisztéria-kapcsan (en hongrois uniquement)

⁴⁶ *Vona Gábor tapolcai jelöltje: a cigánység a zsidók biológiai fegyvere*. [Pour le candidat de Gábor Vona à Tapolca, les Roms sont l'arme biologique des Juifs], www.kettosmerce.blog.hu/2015/02/14/vona_gabornak_igaza_van_beszeljunk_rig_lajosrol, 14 February 2015.

⁴⁷ L'Association de la garde civile pour un avenir meilleur a été créée en 2010, à la suite d'une décision judiciaire interdisant la Garde hongroise et le Mouvement de la garde hongroise (décembre 2008).

⁴⁸ Témoignage du Centre européen des droits des Roms sur la situation des Roms en Hongrie aux fins d'examen par la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe (Commission Helsinki, Etats-Unis), www.hungarianspectrum.org/2013/03/23/Testimony-on-the-situation-of-Roma-in-Hungary-by-the-European-Roma-Rights-Centre/

été agressée par des hommes masqués, vêtus d'uniformes noirs, portant des fouets et qui ont craché sur elle. Selon certaines informations, cette femme aurait par la suite accouché un mois avant le terme, peut-être en raison de la tension psychologique et de la peur provoquée par l'attaque⁴⁹. Une plainte officielle a été déposée mais la police a déclaré qu'elle « excluait toute motivation raciale concernant l'agression ». Une agression similaire a été commise contre une femme enceinte le 7 septembre 2012 à Sárrétudvari, dans le comté de Hajdú-Bihar⁵⁰. Le 27 juillet 2012, la maison d'une famille rom vivant à Nemesvid, dans le comté de Somogy, a été incendiée⁵¹.

82. Dans ce contexte, le Comité note que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment considéré que la Hongrie avait violé la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en s'abstenant d'enquêter sur une agression raciste contre un Rom commise en 2011 à Szeged⁵². La victime, qui a d'abord été agressée avec son amie dans une boîte de nuit par un groupe de trois personnes, a été ensuite insultée (« sale gitan ») par un homme qui s'est déclaré policier.

83. Le Comité consultatif a appris avec une vive préoccupation que les autorités avaient décerné en 2013 le prestigieux prix Táncsics Mihály à un journaliste tristement célèbre pour avoir diffusé des théories sur la conspiration juive et traité les Roms de « singes humains », et qu'elles l'avaient sacré « journaliste de l'année en Hongrie »⁵³.

Recommandations

84. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à condamner systématiquement et rapidement tous les propos anti-Roms dans le discours public, en particulier sur la scène politique et dans les médias.

85. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que des mesures plus résolues, rapides et efficaces soient prises pour prévenir les infractions commises pour des motifs racistes ou xénophobes, enquêter à leur sujet et poursuivre leurs auteurs, et d'assurer un suivi constant de ce phénomène au sein de la société. Il les invite également à enquêter rapidement et dans la transparence sur tous les cas de violences et de comportements abusifs présumés de la part de policiers, afin de garantir que le public, y compris les Roms, ait confiance dans l'impartialité et l'efficacité du mécanisme de plaintes relatives aux abus policiers.

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir le respect mutuel et la compréhension interculturelle entre les différents groupes de la société, notamment par le biais de mesures globales qui ciblent la population majoritaire.

⁴⁹ Voir Centre européen pour les droits des Roms, *Attaques contre les Roms en Hongrie* : janvier 2008 - septembre 2012, p. 9, www.errc.org/cms/upload/file/attacks-list-in-hungary.pdf.

⁵⁰ "Thaibokszoló mentőtiszt támadt egy terhes roma lányra?", www.index.hu/belfold/2012/09/07/sarretudvari_konfliktus/ (en hongrois)

⁵¹ "Három hónapja félelemben egy nemesvidi roma család", www.romnet.hu/hirek/2012/07/27/harom_honapja_felelemben_egy_nemesvidi_roma_csalad (en hongrois)

⁵² Voir arrêt du 20 octobre 2015 dans l'affaire *Balázs c. Hongrie*, requête n° 15529/12 (le renvoi devant la grande chambre était en instance au moment de l'adoption du présent avis), www.ertf.org/index.php/8-News/258-PZ

⁵³ www.hungarianglobe.mandiner.hu/cikk/20130322_szaniszlo_s_tancsics_prize_crazy_awarding_of_crazy_performances

87. Les autorités devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les personnes qui prononcent des discours de haine et commettent d'autres infractions motivées par la haine contre les Roms soient identifiées, fassent l'objet d'une enquête et, s'il y a lieu, soient condamnées à une peine proportionnée à la gravité des faits.

Antisémitisme

88. Le Comité note avec regret que le climat interethnique s'est tendu, en particulier entre la communauté juive et les autorités, du fait d'une tendance à réévaluer l'histoire hongroise moderne et à relativiser la participation des autorités hongroises aux crimes commis pendant la seconde guerre mondiale. La communauté juive a été particulièrement consternée par la banalisation d'événements comme les rafles, menées sur ordre de l'Autorité hongroise de contrôle des étrangers, et la déportation des juifs en Galicie orientale (Ukraine), où ils ont par la suite été assassinés en août 1941. Cet événement tragique, au cours duquel entre 13 000 et 18 000 juifs ont été remis aux autorités allemandes d'occupation en Ukraine, a été décrit par le directeur de l'Institut Veritas⁵⁴, récemment créé, comme une « action de police contre des étrangers ».

89. En 2015, un mémorial de toutes les victimes de l'occupation allemande en Hongrie pendant la seconde guerre mondiale a été érigé à Budapest. Ce monument, qui dépeint la Hongrie sous les traits de l'archange Gabriel attaqué par un aigle impérial allemand, est un symbole qui tend, selon ses détracteurs, à occulter le rôle joué par l'Etat hongrois et les Hongrois dans la déportation de quelque 450 000 juifs dans les camps de la mort nazis et qui a déclenché de vives protestations, de la part non seulement des responsables juifs hongrois, mais aussi de nombreux dirigeants politiques, de représentants de la société civile et de simples citoyens hongrois.

90. La décision du tribunal de Budapest, en mars 2015, de réhabiliter Bálint Homan⁵⁵ et le projet d'érection d'une statue en son honneur à Székesfehérvár est une autre question litigieuse qui empoisonne les relations interethniques. Ministre dans le gouvernement de Miklós Horthy, cet homme politique a été à l'initiative de la législation antisémite des années 1930 et partisan de la déportation des juifs hongrois en 1944. Le Comité consultatif note avec préoccupation que le projet d'érection de la statue à Székesfehérvár a été abandonné en décembre 2015, mais que d'autres communes se sont portées candidates pour l'accueillir.

91. Le nouveau musée de l'Holocauste financé par l'Etat, la « Maison des destins », continue de susciter la polémique. Il s'agit à la fois d'un mémorial et d'un centre d'éducation axé sur les enfants victimes⁵⁶, que les dirigeants de la communauté juive ont refusé de cautionner en raison des tensions persistantes. Malheureusement, dans le contexte de la réévaluation de l'histoire hongroise moderne, toutes ces questions, qui montrent à quel point

⁵⁴ L'institut de recherche VERITAS pour l'histoire a été fondé le 2 janvier 2014 par le décret gouvernemental n° 373/2013 (X.25.). Sa mission est la suivante : « Le gouvernement de la Hongrie a créé l'institut de recherche VERITAS [...] dans le but explicite d'étudier le passé de la Hongrie depuis cent cinquante ans et de réévaluer les travaux qui ont été consacrés à cette période, notamment les événements historiques qui suscitent beaucoup de débats mais qui n'ont jamais fait l'objet d'un consensus. »

⁵⁵ Voir : *US joins Hungary protest over pro-Nazi Homan statue*, www.bbc.com/news/world-europe-35091071.

⁵⁶ *Budapest politicians tour new Holocaust museum, described as "shocking"*, www.hungarianfreepress.com/2015/05/07/budapest-politicians-tour-new-holocaust-museum-described-as-shocking/.

les différences de perception de l'expérience historique de la Hongrie sont importantes, ont conduit les organisations juives à boycotter les commémorations organisées en 2014 par le gouvernement à l'occasion du 70e anniversaire de l'Holocauste des juifs hongrois de 1944.

92. Le nombre d'incidents antisémites a varié au cours des dernières années, passant de 95 en 2013 à 73 en 2014 ; il a été de 26 au premier semestre 2015. Le nombre de ces incidents a connu une baisse sensible, ce que la Fédération des communautés juives de Hongrie (MAZSIHISZ) a reconnu⁵⁷. Pour l'essentiel (plus de 70 % des cas), ces incidents relèvent des catégories suivantes : « vandalisme » (renversement de pierres tombales, graffitis, destruction de plaques commémoratives), « discours de haine » (insultes, messages sur les médias sociaux) et « antisémitisme politique » (voir paragraphes ci-dessus). Aucune agression physique n'a été enregistrée au premier semestre 2015, et le nombre d'incidents de ce type (coups de pied, vol et destruction d'appareils photo, jets de bière sur un homme) en 2014 a été faible (moins de 10 % du total). Plus de la moitié de ces incidents ont été enregistrés à Budapest. De tels actes sont toujours condamnés avec la plus grande fermeté par les autorités et font l'objet d'enquêtes pénales⁵⁸; malheureusement, dans la plupart des cas, les auteurs d'actes de vandalisme sont rarement identifiés et poursuivis.

93. Du côté positif, le Comité consultatif note que le programme d'histoire a été entièrement remanié en 2014 et 2015 et ne comprend pas moins de 52 références à la présence et l'interaction des juifs en Hongrie et leur contribution à l'histoire de ce pays. En outre, l'enseignement de l'Holocauste est devenu un élément obligatoire de l'éducation. La négation, la minimisation ou la justification publiques de l'Holocauste ou des crimes commis par le régime communiste de la Hongrie est passible de trois ans de prison, et certaines enquêtes ont abouti à des amendes⁵⁹. En 2015, un Hongrois a été condamné à une amende de 800 000 HUF pour avoir nié l'Holocauste⁶⁰.

Recommandations

94. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prévenir les actes motivés par des considérations racistes ou ethniques et les actes antisémites et, dans tous les cas où de tels actes se produisent, de les détecter, d'enquêter à leur sujet, de poursuivre leurs auteurs et d'infliger à ces derniers des sanctions effectives. Les autorités doivent intensifier les mesures visant à sensibiliser les policiers et les magistrats aux questions de tolérance et de lutte contre la discrimination et renforcer les programmes de formation dans ce domaine.

95. Les autorités sont encouragées à continuer d'améliorer le dialogue avec la communauté juive et à combattre l'antisémitisme dans l'espace public. Une attention

⁵⁷ Voir : « *Antisemitic incidents 2014* » et « *Antisemitic incidents 2015 half-year* » (ces documents sont au format PDF et ne sont pas disponibles en ligne).

⁵⁸ *Jewish graves vandalised, human remains scattered in Hungary*, *Jewish Times*, 23 March 2015, www.timesofisrael.com/jewish-graves-vandalized-human-remains-scattered-in-hungary/, Hungary - 57 Jewish Tombs Vandalised In Hungary: www.vosizneias.com/110438/2012/07/23/hungary-57-jewish-tombs-vandalised-in-hungary/.

⁵⁹ En 2015, un individu a été condamné à une amende de 800 000 HUF pour avoir nié l'Holocauste dans un commentaire publié sur la page Facebook d'un groupe de défense et de promotion de l'identité juive. En janvier 2016, dans une autre affaire, un homme a été condamné à une mise à l'épreuve de trois ans pour avoir nié publiquement l'Holocauste, www.abcnews.go.com/International/wireStory/man-hungary-years-probation-holocaust-denial-36421321.

⁶⁰ Voir la source citée dans la note de bas de page 59 ci-dessus.

particulière devrait être accordée à l'identification des actes de vandalisme et des discours de haine et à la poursuite de leurs auteurs.

96. Le Comité consultatif invite les autorités à engager un large processus de consultation avec la société civile et les organisations de minorités nationales avant de prendre des décisions sur les commémorations d'événements historiques afin que les divers points de vue soient dûment pris en compte.

Lutte contre le discours de haine et les infractions motivées par la haine

97. Le Comité consultatif note qu'un nouveau Code pénal est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013, en remplacement de l'ancien Code pénal datant de 1978. Cette nouvelle loi incrimine la violence envers un membre d'une communauté (définie comme toute personne appartenant à un groupe national, ethnique, racial ou religieux), ou fondée sur le handicap, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle (articles 216, paragraphes 1 et 2), ainsi que l'incitation à la haine contre une communauté, à savoir un groupe national, ethnique, racial ou religieux (article 332). Le Comité consultatif partage l'évaluation de l'ECRI selon laquelle l'omission du motif de la langue doit être rectifiée afin que les articles 216 et 332 soient pleinement compatibles avec la recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI⁶¹.

98. Les infractions motivées par la haine reconnues par le Code pénal sont notamment : l'homicide (article 160, paragraphe 1, alinéa c) et les coups et blessures (article 164) « commis avec préméditation ou intention malveillante »⁶². En prononçant la peine, les tribunaux devraient, selon les « principes de détermination de la peine » énumérés à l'article 80 du Code pénal, tenir compte des circonstances aggravantes et atténuantes. Le Comité consultatif regrette que ces circonstances aggravantes ne soient pas énumérées et que, par conséquent, rien n'indique expressément que la motivation raciste en fait partie. Il note cependant que, selon les autorités, la motivation raciste serait toujours considérée comme un motif malveillant. Le Comité consultatif estime que la liste des infractions commises avec « préméditation ou intention malveillante » (y compris la motivation raciste) est trop restrictive et devrait en principe englober toutes les infractions.

99. Le Comité consultatif constate avec regret que les statistiques sur la criminalité publiées par le ministère public et la police ne donnent pas de détails sur la motivation fondée sur les préjugés. Il n'est donc pas en mesure d'évaluer l'ampleur des infractions à caractère raciste. D'après des informations fragmentaires fournies au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE⁶³, la police a enregistré en 2013 (la dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles) 43 infractions motivées par la haine, dont 30 ont fait l'objet de poursuites débouchant sur 14 condamnations. Selon la même source, des

⁶¹ Voir la recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002, paragraphe 18 (référence du document : CRI(2003)8), www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf.

⁶² Outre les deux infractions indiquées ci-dessus, les éléments de « préméditation » ou d'« intention malveillante » sont pris en considération lors de la détermination d'une peine pour atteinte à la liberté individuelle (article 194), diffamation (article 226), et détention illégale (article 304).

⁶³ Voir le site web de l'OSCE/BIDDH, qui publie des informations sur les infractions motivées par la haine, www.hatecrime.osce.org/hungary?year=2014.

organisations de la société civile estiment que le nombre d'infractions motivées par la haine s'est élevé à 72 (10 agressions violentes, 4 menaces et 58 atteintes à des biens).

100. En 2012, la police nationale a créé le réseau spécial de lutte contre les infractions motivées par la haine, qui vise à combattre cette forme de criminalité en Hongrie. Dans chacun des 19 comtés, un policier a été chargé de coordonner les enquêtes à chaque fois qu'il existe un soupçon de motivation haineuse. Il est à noter que la coordination des enquêtes sur les infractions motivées par la haine était une tâche que les policiers désignés devaient assumer en plus de leurs fonctions principales sans disposer pour autant de ressources supplémentaires. Le Comité consultatif note également qu'aucun officier de liaison n'a été chargé d'assurer les contacts entre la police et les groupes vulnérables⁶⁴.

101. L'Autorité nationale des médias et de l'infocommunication, ainsi que le Conseil des médias de cette institution, ont été établis au titre de la loi LXXXII de 2010 portant modification de certaines lois sur les médias et les télécommunications. Le Conseil des médias se saisit des plaintes contre les médias électroniques et est habilité à imposer des sanctions pouvant aller jusqu'à 200 millions HUF⁶⁵. Le Comité consultatif note que le Conseil des médias, dont les membres sont indépendants et élus à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale pour un mandat non renouvelable de neuf ans, reçoit un petit nombre de plaintes – entre une et cinq par an. Il note, à cet égard, qu'en 2015 le Conseil des médias a sanctionné trois cas de discours de haine sur des chaînes de télévision privées.

102. En outre, le Comité consultatif se félicite des informations selon lesquelles l'Autorité des médias est en train de créer un service d'assistance permettant de signaler les discours de haine sur internet. L'Autorité a utilisé ce mécanisme à de nombreuses reprises, en particulier contre des sites qui publient des contenus antitsiganes, antisémites ou qui prônent la suprématie de la race blanche. Elle a pu ainsi demander à un tribunal d'émettre une ordonnance provisoire, avec effet immédiat, contraignant l'opérateur à mettre hors service le site incriminé, et de décider, à l'issue d'une procédure judiciaire en bonne et due forme, de la suppression définitive du site. Si le contenu est hébergé sur un serveur situé hors de Hongrie, le tribunal peut décider d'en bloquer l'accès à partir du territoire national. Il faut cependant reconnaître que les délais requis pour obtenir une décision de justice, qui est la seule possibilité légale de faire retirer le contenu incriminé, peuvent rendre cette mesure inefficace vu l'immédiateté de l'accès à internet.

Recommandation

103. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer d'évaluer l'efficacité des dispositions pénales existantes contre le racisme et à envisager de modifier la loi afin de garantir une protection complète contre les infractions à caractère raciste. La motivation raciste devrait être mentionnée explicitement dans le Code pénal et s'appliquer à toutes les infractions pénales.

⁶⁴ Voir Groupe de travail contre les crimes de haine : soumission à l'Examen périodique universel des Nations Unies de la Hongrie, septembre 2015.

⁶⁵ Voir www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/hungary.

Police

104. Le Comité consultatif rappelle que, dans son Avis précédent, il notait avec préoccupation que des abus à caractère raciste commis par des forces de police continuaient d'être signalés. En particulier, des représentants des Roms et de la société civile déclaraient être victimes de comportements racistes et de brutalités de la part de la police⁶⁶. Malheureusement, ces comportements continuent de sévir dans les forces de l'ordre. A cet égard, le Comité note que la Cour européenne des droits de l'homme, dans ses récentes décisions concernant les affaires *Balazs c. Hongrie* et *Kiss c. Hongrie*, a estimé que la Hongrie avait violé la Convention européenne des droits de l'homme en omettant d'enquêter sur des agressions racistes commises contre des requérants roms. Dans une autre affaire, qui remonte à 2012, un Rom âgé de 72 ans a été battu au poste de police de Gyomro au moment de sa détention. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Commissaire aux droits fondamentaux ainsi que la commissaire adjointe à la protection des droits des nationalités ont enquêté sur cette affaire et recommandé au ministère public d'engager des procédures pénales contre deux policiers⁶⁷.

105. A cet égard, le Comité consultatif note en outre qu'un comité indépendant d'examen des plaintes contre la police, créé en 2008, est habilité à examiner les plaintes concernant des abus policiers, notamment des violations de l'éthique et des manquements à la discipline. Le comité, composé de cinq membres nommés par le parlement, peut soumettre des recommandations au chef de la Direction générale de la police nationale. Si ses recommandations ne sont pas acceptées, le comité peut renvoyer l'affaire devant un tribunal. Le Comité consultatif note que le comité ne peut agir que sur plainte d'une victime présumée et n'a pas le pouvoir d'ouvrir des enquêtes *ex officio*⁶⁸. Il note que la procédure de dépôt de plaintes semble connue et utilisée, car des centaines de plaintes sont déposées chaque année auprès du comité⁶⁹. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, il est rare que le chef de la police suive les recommandations du comité. Le Comité consultatif regrette de constater que ces informations ne sont pas publiées sur la page web du comité indépendant d'examen des plaintes contre la police.

106. Enfin, le Comité consultatif se félicite des informations qui lui ont été communiquées durant sa visite en Hongrie, selon lesquelles les pouvoirs du comité indépendant d'examen des plaintes contre la police devraient être renforcés par une modification législative. Il constate cependant qu'aucun projet n'a encore été déposé à ce sujet.

⁶⁶ Voir le 3^e Avis de l'ACFC sur la Hongrie, page 17.

⁶⁷ Voir www.state.gov/documents/organization/236744.pdf, p. 3.

⁶⁸ Voir, pour de plus amples informations, le rapport soumis au gouvernement hongrois sur la visite effectuée en Hongrie du 3 au 12 avril 2013 par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), paragraphe 28 (document portant la référence CPT/Inf (2014) 13).

⁶⁹ Le rapport du Département d'Etat américain sur les droits de l'homme pour 2014 (voir le lien dans la note de bas de page n° 57) indique qu'à la fin de septembre (2014), le comité avait reçu 289 signalements du public. Il a examiné 72 plaintes (y compris certains dossiers déposés en 2013) et constaté des violations juridiques graves dans trois cas et des violations mineures dans six cas. Le comité a transmis huit dossiers au chef de la police nationale, qui a partiellement accepté ses conclusions dans un cas et les a rejetées dans deux cas.

Recommandations

107. Les autorités devraient renforcer les pouvoirs du comité indépendant d'examen des plaintes contre la police afin qu'il puisse ouvrir des enquêtes *ex officio* en cas d'abus policier présumé.

108. Les autorités devraient apporter tout le soutien nécessaire au comité pour qu'il puisse mener à bien ses tâches en toute indépendance et avec efficacité, notamment en saisissant la justice dans tous les cas présumés de mauvais traitements infligés par la police.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

109. Le Comité consultatif note que les émissions de radio et de télévision publiques diffusées dans les langues des minorités nationales font partie des grilles de programmes depuis des décennies en Hongrie. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les principales dispositions juridiques applicables à la radiodiffusion pour les minorités nationales et dans les langues des minorités nationales par les médias de service public figurent dans la loi CLXXXV de 2010 sur les services médiatiques et les médias (ci-après : la loi sur les médias). Ces dispositions font obligation aux radiodiffuseurs de service public de contribuer à la promotion des cultures et des langues des minorités nationales et de fournir régulièrement des informations dans ces langues.

110. La radio et la télévision publiques continuent de diffuser un large éventail de programmes pour ou sur les minorités nationales. En particulier, la radio publique hongroise MR4, qui est spécifiquement destinée aux minorités nationales, diffuse 12 heures d'émissions par jour dans les langues des 13 minorités nationales, notamment des informations sur les manifestations culturelles, les fêtes traditionnelles et religieuses de toutes les minorités nationales ainsi que des informations sur leurs instances autonomes. Ces émissions comprennent des programmes quotidiens de deux heures en croate, en allemand, en roumain, en serbe et en slovaque, ainsi que des programmes hebdomadaires de 30 minutes en arménien, en bulgare, en grec, en polonais, en ruthène, en slovène et en ukrainien. Les programmes destinés aux Roms durent une heure et sont diffusés en alternance dans les deux langues roms (romani et beash), cinq jours par semaine. L'un des objectifs déclarés de ces derniers est d'enrayer la disparition de la langue, de soutenir la culture rom et de contribuer ainsi à la préservation de l'identité linguistique des locuteurs du romani et du beash. En outre, un magazine rom de 26 minutes, *Jelenlét*, est diffusé chaque samedi et dimanche sur *Kossuth Radio*.

111. La radio publique diffuse un certain nombre d'émissions en hongrois touchant des questions intéressant les minorités nationales, en vue de les faire mieux connaître à la majorité. Un magazine généraliste de 55 minutes en hongrois, *Egy hazában* (Une seule patrie), est diffusée chaque semaine, le dimanche. L'émission *Gyöngyszemek* (Perles), qui peut être également écoutée le dimanche, présente, cinq minutes par semaine, une sélection d'œuvres littéraires dans les langues des minorités nationales. L'émission *Nemzetiségek ünnepei* (Les fêtes des nationalités) est diffusée aux dates anniversaires importantes, et l'émission

Nemzetiségeink zenéje (Musique de nos nationalités) présente chaque jour la culture musicale d'une nationalité différente. Enfin, un hymne national de l'un des Etats-parents d'une des minorités nationales est joué chaque jour à la mi-journée.

112. Outre les émissions diffusées par la radio publique dans les langues des minorités nationales, un certain nombre d'instances autonomes des minorités nationales gèrent leurs propres stations de radio terrestres ou diffusées sur internet, notamment *Radio Monošter*, exploitée par l'instance autonome de la minorité nationale slovène, *Croatica Radio*, exploitée par l'instance autonome de la minorité nationale croate, et *Radio Srb*, exploitée par l'instance autonome de la minorité nationale serbe. Des programmes de télévision communautaires en langue allemande sont produits et diffusés sur le réseau câblé par l'Association de Vértessomló pour l'éducation communautaire, une ONG opérant dans le comté de Komárom-Esztergom.

113. La chaîne de télévision publique hongroise M1 propose des émissions de 25 à 26 minutes présentant les cultures et l'histoire des minorités nationales ainsi que des actualités et des événements qui leur sont liés. Ces émissions, diffusées dans les langues minoritaires et sous-titrées en hongrois (ou vice versa), sont programmées en début d'après-midi du lundi au jeudi. D'après le rapport étatique, ces émissions comprennent : un magazine rom et *Domovina* (en slovaque) - le lundi ; *Sprski Ekran* (en serbe) et *Unser Bildschirm* (en allemand) - le mardi ; *Hrvatska Kronika* (en croate) et *Ecranul Nostru* (en roumain) - le mercredi ; et, en alternance tous les quinze jours, *Rondó* (en arménien, en bulgare, en grec, en polonais, en ruthène, en ukrainien) et *Slovenski utriniki* (en slovène) - le jeudi. En outre, la station M1 diffuse *Kvartett Magazine*, émission élaborée conjointement par les télévisions de service public du groupe de Visegrad, *Rondó* et *Alpok-Adria* (programme coproduit par les télévisions bavaroise, croate, slovène, italienne et hongroise). Le vendredi, en alternance tous les quinze jours, sont diffusés les magazines roms *P'amende* et *Eletkerék*. Le Comité consultatif note que les producteurs de programmes, notamment les membres des rédactions appartenant aux minorités nationales, sont intégrés dans les structures et employés par la télévision publique.

114. En outre, des programmes en hongrois tels que *Pillér Magazine*, qui relaient les intérêts des minorités nationales (concernant par exemple l'éducation, la langue, le recensement et les jours fériés) sont diffusés le dimanche après-midi. Une émission musicale hebdomadaire de 50 minutes, *Összhang* (Harmonie), est également produite dans le but de présenter la culture musicale du bassin des Carpates.

115. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon un certain nombre de représentants des minorités, le passage de la télévision analogique au numérique a entraîné pour les personnes appartenant aux minorités nationales des difficultés d'accès aux grilles de programmes dans leurs langues. En outre, ces mêmes représentants indiquent que l'arrêt de certains programmes, tels que l'émission *Együtt* (Ensemble), a été beaucoup regretté. Le Comité consultatif note aussi que les horaires de diffusion des émissions proposées les jours ouvrables en début d'après-midi ne conviennent peut-être pas à une population en âge de travailler. Il se réjouit cependant que tous les programmes sur et pour les minorités nationales soient disponibles en ligne.

116. Les autorités continuent de soutenir la presse écrite et d'autres publications dans les langues des minorités nationales. Deux hebdomadaires sont produits en bulgare, polonais et

roumain, ainsi que cinq publications hebdomadaires en langues roms. En outre, les autorités apportent un soutien financier à un périodique interethnique, *Barátság* (Amitié).

117. Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'ethnisation de la société, les tensions que suscite l'approche des autorités à l'égard de la commémoration d'événements historiques, ainsi que les débats acrimonieux portant sur des questions nationales et internationales d'actualité, ont eu pour effet négatif de réduire la présence de la diversité et l'intérêt pour celle-ci au sein de la société hongroise et de déboucher parfois sur une forme d'autocensure, y compris dans les médias diffusés dans les langues des minorités nationales.

Recommandations

118. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les stations de radio et les chaînes de télévision publiques continuent de produire et de diffuser des émissions en langues minoritaires, conformément à la législation pertinente et en tenant compte des horaires de diffusion afin de permettre l'accès effectif à ces programmes.

119. Les autorités sont invitées à continuer de soutenir les publications en langues minoritaires pour répondre à la demande.

120. Tout en respectant pleinement la liberté des médias, les autorités devraient les encourager à s'intéresser davantage à la diversité de la société hongroise en évitant la folklorisation des minorités et en intégrant les questions intéressant les minorités dans les grilles de programmes générales destinées à la majorité.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les administrations

Situation actuelle

121. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que le cadre législatif hongrois était conforme à la Convention-cadre et demandait aux autorités de poursuivre leurs efforts visant à encourager l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives.

122. L'article XXIX⁷⁰ de la nouvelle Loi fondamentale de la Hongrie garantit à toutes les personnes appartenant aux minorités nationales le droit « à l'utilisation de leur langue maternelle, à l'utilisation individuelle et collective de leur nom dans leur propre langue, au développement de leur propre culture et à un enseignement dans leur langue maternelle ». Développant cette disposition générale, la loi de 2011 relative aux droits des nationalités confirme les dispositions qui existaient dans la législation antérieure et prévoit le droit d'utiliser les langues minoritaires dans les procédures civiles et pénales ainsi que dans les procédures de l'administration publique (article 5, paragraphe 2). La loi énonce en outre que, dans les communes où les personnes appartenant à une minorité nationale constituent, selon le dernier recensement, au moins 20 % de la population, les procès-verbaux et les décisions du conseil municipal doivent être rédigés dans la langue de la minorité nationale concernée, si son instance autonome locale en fait la demande, en plus du hongrois (article 5, paragraphe 5). Par

⁷⁰ Voir note de bas de page n° 1.

ailleurs, les membres des instances autonomes peuvent utiliser leur langue minoritaire au cours des réunions des conseils municipaux (article 5, paragraphe 4). Le Comité note, cependant, que dans la pratique, ces droits sont rarement utilisés, les personnes appartenant aux minorités nationales maîtrisant parfaitement le hongrois.

123. Le Comité consultatif relève en outre que, dans les communes où les personnes appartenant à une minorité nationale constituent, selon le dernier recensement, au moins 10 % de la population, les décrets et annonces doivent être promulgués et publiés dans la langue de la minorité nationale concernée, en plus du hongrois, et les formulaires de l'administration publique doivent être mis à disposition dans cette langue (article 6, paragraphe 1, alinéas a et b). Le Comité note que, d'après ses interlocuteurs, cette possibilité est rarement (voire jamais) utilisée dans la pratique, car elle constituerait une charge administrative supplémentaire pour toutes les parties concernées.

124. Les langues des minorités nationales peuvent également être utilisées à l'Assemblée nationale par des députés appartenant à une minorité nationale et les porte-parole des nationalités. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction les informations communiquées par les porte-parole des nationalités, selon lesquelles le règlement intérieur de l'Assemblée nationale les autorise à prendre la parole dans leur langue minoritaire lors des séances plénières et des réunions des commissions, à condition qu'ils demandent une interprétation un jour à l'avance. Cette possibilité est chaleureusement accueillie parce qu'elle démontre une attitude positive et inclusive envers les minorités nationales et leurs langues dans le domaine public. Il faut noter cependant que ce droit est rarement, voire jamais, utilisé en raison de la maîtrise de la langue hongroise dont font preuve tous les intéressés et de la charge administrative et financière qu'elle induirait.

Recommandation

125. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités d'encourager les personnes appartenant aux minorités nationales à utiliser les langues minoritaires lorsqu'elles s'adressent à l'administration, en créant un environnement qui ne fasse pas obstacle à l'utilisation de cette possibilité dans la pratique.

Article 11 de la Convention-cadre

Utilisation du patronyme et des prénoms dans les langues minoritaires

Situation actuelle

126. Le Comité consultatif note que, dans ses avis précédents, il a reconnu qu'il n'y avait pas de difficultés particulières en ce qui concerne la possibilité d'enregistrer des noms et prénoms dans les langues des minorités nationales.

127. La loi de 2011 relative aux droits des nationalités confirme les dispositions qui existaient dans la législation antérieure et garantit le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leurs noms et prénoms dans leur langue minoritaire et de voir ces noms reconnus dans les documents et registres officiels (article 16, paragraphe 1). La loi précise que les noms doivent être enregistrés en tenant compte des règles grammaticales de la

langue minoritaire en question et que, dans le cas des langues utilisant un alphabet autre que l'alphabet latin, une « transcription phonétique » doit être appliquée.

Recommandation

128. Le Comité consultatif recommande de nouveau aux autorités de poursuivre leurs efforts pour assurer la mise en œuvre de l'article 11 de la Convention-cadre en ce qui concerne l'utilisation et l'enregistrement en bonne et due forme des noms et prénoms.

Indications topographiques

Situation actuelle

129. La loi de 2011 relative aux droits des nationalités prévoit que, dans les communes où les personnes appartenant à une minorité nationale représentent, selon le dernier recensement, au moins 10 % de la population, les panneaux ou plaques indiquant des noms de localité et de rue doivent comporter ces noms dans la langue de la minorité nationale concernée (article 6, paragraphe 1, alinéa d). En outre, les panneaux affichant les noms d'organismes ou de services publics ou des messages relatifs au fonctionnement de ceux-ci doivent également comporter ces noms et messages dans la langue de la minorité nationale concernée, aux côtés du hongrois (article 6, paragraphe 1, alinéa c).

130. Le Comité note qu'il n'y a que très peu de communes en Hongrie dans lesquelles le pourcentage de personnes appartenant à des minorités nationales atteint le seuil de 10 %. Malheureusement, le droit d'afficher des indications topographiques dans les langues minoritaires est très rarement utilisé dans la pratique, et aucune donnée n'est disponible sur le nombre de communes qui se sont dotées de tels panneaux. Des panneaux bilingues ont été mis en place à Gyula (en roumain), à Békéscsaba (en slovaque) et à Sopron (allemand). Le Comité consultatif regrette de constater que, selon les informations dont il dispose, il n'y a pas de lieux en Hongrie où soient installés des panneaux dans une des deux langues pratiquées par les Roms (romani et beash).

Recommandation

131. Le Comité consultatif demande aux autorités d'encourager les communes où le droit de mettre en place une signalisation et des indications toponymiques bilingues n'est pas appliqué dans la pratique de faire en sorte que les dispositions de l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre soient effectivement appliquées.

Article 12 de la Convention-cadre

Situation des enfants roms dans le domaine de l'éducation

Situation actuelle

132. Le Comité consultatif rappelle que la ségrégation des enfants roms à l'école, le nombre disproportionné de ces enfants placés dans des écoles spéciales ainsi que d'autres difficultés qu'ils rencontrent sont des questions qu'il a suivies avec beaucoup d'attention dans les avis précédents. Les autorités ont été invitées à prendre des mesures spécifiques afin d'éliminer les lacunes identifiées.

133. Les autorités ont adopté un certain nombre de programmes visant à remédier aux problèmes recensés en appliquant le principe du « ciblage explicite mais pas exclusif » recommandé dans le cadre des 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms (voir aussi paragraphes 51 à 54 ci-dessus). Le programme à plus long terme est la stratégie nationale intitulée « Améliorer l'avenir de nos enfants ». Il s'agit d'un programme s'étalant sur plusieurs générations (2007-2032) qui a été adopté dès 2007. Il avait été élaboré par le Bureau du programme de lutte contre la pauvreté des enfants, qui était composé d'une équipe d'experts relevant de l'Académie hongroise des sciences au cours des années 2005-2006. L'un des objectifs prioritaires de cette équipe était d'améliorer progressivement, mais radicalement, la situation, notamment en ce qui concerne l'accès des enfants roms à une éducation de qualité.

134. En 2011, les autorités ont procédé à une refonte globale de tous les programmes qui existaient alors dans le domaine social et les ont regroupés dans un programme global intitulé « Stratégie nationale d'inclusion sociale – Extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms, 2011-2020 » (ci-après : Stratégie nationale d'inclusion sociale)⁷¹. Le Comité consultatif note que cette refonte était principalement motivée par le chevauchement considérable des groupes ciblés par les divers programmes. Les autorités estiment que, sur quelque 750 000 Roms, entre 500 000 et 600 000 sont très pauvres, et qu'au moins la moitié des 400 000 enfants qui vivent en dessous du seuil de pauvreté sont des Roms. Enfin, une partie importante des Roms vit dans les régions les plus pauvres de la Hongrie. La Stratégie a été bien accueillie par la Commission européenne, qui supervise le Cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020⁷². Elle est considérée comme complète, multidimensionnelle, intégrée et assortie de cibles spécifiques, chiffrées et conformes aux objectifs de la stratégie Europe 2020⁷³.

135. Le Comité consultatif note qu'en mai 2011, les autorités et l'instance autonome nationale des Roms ont signé un accord-cadre qui, entre autres, a permis de mettre en place un mécanisme commun de décision visant notamment à améliorer l'éducation et l'emploi des enfants roms. En 2012, les autorités ont créé le Conseil consultatif de coordination des Roms, qui est chargé de l'évaluation de la situation sociale des Roms, de la mise en œuvre de mesures visant à l'améliorer et de la promotion de l'intégration sociale de cette population. Enfin, le Comité d'évaluation de la stratégie nationale « Améliorer l'avenir de nos enfants » procède à sa propre évaluation de la mise en œuvre de cette composante spécifique de la Stratégie nationale d'inclusion sociale.

136. Les enfants roms bénéficient largement de divers systèmes d'octroi de bourses mis en place dans le cadre du Programme de bourses d'études Útravaló – MACIKA. Une disposition introduite en 2011 prévoit qu'au moins 50 % des bénéficiaires des divers dispositifs d'égalité des chances La route vers l'enseignement secondaire, La route vers la certification de fin d'études secondaires, La route vers un métier relevant du Programme de bourses Útravaló –

⁷¹ La Stratégie nationale d'inclusion sociale comprend d'autres éléments, notamment : le Plan hongrois pour l'emploi, le Plan Semmelweis (concernant les questions de santé), le Plan stratégique de mise en œuvre du programme de la Décennie pour l'intégration des Roms et la Stratégie en faveur de l'enseignement public. Voir www.ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_hungary_strategy_en.pdf, p. 17.

⁷² Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, Conclusions du Conseil 10658/11.

⁷³ *Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage: A Study of National Policies – Hungary*, p. 10, www.europa.eu/epic/docs/countries/hu-investing-in-children-2013_en.pdf.

MACIKA doivent être des personnes (qui se déclarent) d'origine rom. Ce ratio était déjà largement atteint durant l'année scolaire 2012-2013. Sur les 16 636 élèves qui bénéficient de ce programme, 9 178 étudiants (soit 55 % du nombre total d'élèves participant au programme) ont déclaré qu'ils étaient d'origine rom⁷⁴.

137. Au titre du programme La route vers l'enseignement supérieur, 57 étudiants roms (soit 14 % des 387 étudiants concernés) ont reçu des bourses pour l'année universitaire 2012-2013 (la dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles) pour couvrir les frais de scolarité universitaires. Le montant exact de la bourse dépend des notes obtenues. En outre, le programme *Híd* (passerelle) est un programme de la « deuxième chance » créé pour aider les jeunes adultes qui ont quitté le système scolaire à reprendre des études secondaires.

138. Dans ce contexte institutionnel très développé, le Comité consultatif regrette de constater que, non seulement les cibles visées ne sont pas atteintes, mais les indicateurs signalent une aggravation de la situation. La ségrégation scolaire des enfants roms est très élevée en Hongrie. Environ 45 % de tous les enfants roms fréquentent des écoles ou des classes dans lesquelles tous leurs camarades, ou la plupart, sont également roms⁷⁵. L'Autorité de l'éducation a signalé en 2014 que 381 écoles primaires et secondaires comptaient 50 % ou plus de Roms parmi leurs élèves (l'Autorité a néanmoins précisé qu'il existait une forte latence dans les données fournies)⁷⁶. Malheureusement, ces chiffres démontrent que les déclarations des autorités selon lesquelles « [l]e gouvernement hongrois s'élève fermement contre la ségrégation et continuera de faire tout son possible pour améliorer l'intégration des Roms » ne sont pas traduites en actes⁷⁷.

139. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que, dans la pratique, les autorités privilégient nettement la notion de « rattrapage scolaire » (*Felzárkozás*)⁷⁸ dans le cadre de classes et d'écoles pour les enfants roms en difficulté. Cette notion découle du quatrième amendement à la Loi fondamentale⁷⁹ et stigmatise les enfants roms, qui seraient les seuls responsables de leur faible taux de réussite et du taux élevé d'abandon scolaire. Le

⁷⁴ Voir le rapport étatique, p. 65.

⁷⁵ Voir www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014_roma-survey_education_tk0113748enc.pdf. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : Les résultats des enquêtes en bref. Education : la situation des Roms dans 11 Etats membres de l'UE. 2014, pp. 44-45.

⁷⁶ Voir la soumission conjointe de la Fondation « Une chance pour les enfants », du Centre européen des droits des Roms et du Bureau de défense juridique pour les minorités nationales et ethniques à l'Examen périodique universel des Nations unies, septembre 2015, p. 4.

⁷⁷ Voir, par exemple, la déclaration du ministre des Ressources humaines lors d'une réunion organisée sur le thème « La Hongrie s'élève fermement contre la ségrégation » dans le cadre d'une table ronde sur la lutte contre la ségrégation, www.kormany.hu/en/Ministry-of-Human-Resources/News/Hungary-stands-firmly-Against-Segregation, Budapest, 14 mai 2015.

⁷⁸ Il a été rapporté, par exemple, que le secrétaire d'Etat à l'éducation a déclaré dans un communiqué de presse : « Le gouvernement hongrois part du principe que la réduction des écarts en matière de réussite scolaire que connaissent les personnes défavorisées, notamment les Roms, impose d'évaluer et de traiter les problèmes auxquels ces personnes sont confrontées. Nous apportons donc notre soutien à toute institution qui permet aux élèves de milieux défavorisés de combler ces écarts, même si l'institution n'éduque que les enfants roms. », www.errc.org/blog/separate-and-unequal-in-hungary-catching-up-and-falling-behind-on-roma-inclusion/78. *Separate and unequal in Hungary: 'catching up' and falling behind on Roma inclusion*, 4 septembre 2015.

⁷⁹ Article XV, paragraphe 4 : « La Hongrie encourage la réalisation de l'égalité des chances et de l'inclusion sociale par le biais de mesures spécifiques », tel que modifié par l'article 21, paragraphe 1, alinéa e, du quatrième amendement à la Loi fondamentale (25 mars 2013).

placement d'enfants roms dans des classes et des écoles spéciales, où ils sont censés « rattraper » le niveau scolaire requis, permet à la population majoritaire de ne pas se préoccuper de la question de l'accès de ces enfants à une éducation de qualité. Paradoxalement, la notion de rattrapage oblige les victimes de la discrimination à surmonter elles-mêmes les problèmes qui en découlent (voir les commentaires relatifs à l'article 4). Le Comité consultatif estime que tous les éléments disponibles montrent que les classes et les écoles de « rattrapage » sont en fait des classes et des écoles séparées dans lesquelles aucun élève ne rattrape jamais le niveau exigé.

140. Le Comité consultatif prend note de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Horváth et Kiss c. Hongrie⁸⁰ du 29 avril 2013. Cet arrêt a confirmé que des enfants roms avaient été placés de façon injustifiée dans des écoles spéciales (de rattrapage) en raison d'une erreur de diagnostic systématique laissant supposer un « handicap mental »⁸¹, ce qui constitue un cas *prima facie* de discrimination indirecte. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également que les autorités ont pris des mesures générales pour empêcher le placement injustifié d'enfants dans des écoles spéciales. Il note en particulier que de nouvelles méthodes de test ont été mises en place pour garantir leur objectivité et leur caractère non discriminatoire⁸². Les membres des groupes d'experts qui participaient au processus d'évaluation ont bénéficié de formations spécialisées afin de moderniser et d'adopter des procédures et des protocoles uniformes, tandis que les groupes d'experts ont été réorganisés. Les mesures prises semblent avoir débouché sur une certaine amélioration de la situation. Si le nombre total d'enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux semble s'être stabilisé au cours des dernières années aux alentours de 81 000, soit un peu moins de 5 % de tous les enfants scolarisés, on constate que la proportion d'enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux dans les établissements intégrés est en hausse (plus de 52 000 pour l'année scolaire 2012-2013) tandis que le nombre d'enfants scolarisés dans des établissements « spéciaux » est en baisse (moins de 29 000 pour l'année scolaire 2012-2013). Enfin, le Comité consultatif note qu'en novembre 2014, un système d'enregistrement volontaire de l'appartenance ethnique a été introduit dans tous les services d'éducation spécialisée⁸³. Il constate cependant que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a jugé insuffisantes les mesures qui ont été prises par les autorités et que la surveillance de l'exécution du jugement se poursuit⁸⁴.

141. L'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire de 18 à 16 ans, qui a été introduit par la loi de 2011 sur l'enseignement public, soulève de graves préoccupations. Compte tenu du taux élevé de redoublement et du fait que les enfants roms, en particulier les jeunes filles, ne comprennent pas culturellement qu'il faut fréquenter régulièrement l'école, beaucoup de jeunes auront quitté l'école avant l'âge de 16 ans sans avoir terminé l'enseignement primaire.

⁸⁰ Voir l'affaire Horvath et Kiss c. Hongrie (requête n° 11146/11), www.hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124.

⁸¹ Voir paragraphes 109-111 de l'arrêt.

⁸² En 2008, tous les comités d'experts en fonction ont reçu l'échelle d'intelligence de Wechsler pour les enfants (test de mesure de l'intelligence des enfants WISC-IV) qui a été normalisée en Hongrie à partir d'un échantillon représentatif d'enfants.

⁸³ Horváth et Kiss c. Hongrie (requête n° 11146/11), Contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, www.wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2442553&SecMode=1&DocId=2105580&Usage=2.

⁸⁴ Délégués des Ministres, Notes sur l'ordre du jour (Réunion 1243, 8-9 décembre 2015), www.search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c2334

Ce décrochage aura une incidence très importante sur leurs perspectives d'emploi, puisque la plupart des emplois exigent d'avoir terminé la classe de huitième. Le Comité consultatif note, cependant, que la proportion de jeunes filles roms qui ont quitté l'école avant l'âge de 16 ans a diminué de moitié en une seule génération en Hongrie, soit 33 % en 2011⁸⁵.

142. En raison d'un certain nombre de difficultés qu'ils rencontrent au cours de leur scolarité, 1 % seulement des enfants roms accèdent à l'enseignement supérieur. La proportion de Roms diplômés de l'université est encore plus faible du fait d'un taux élevé d'abandon. Le Comité consultatif se félicite des informations qu'il a reçues concernant le système de « bonus » destiné aux candidats à l'université issus de milieux défavorisés et les différentes initiatives de tutorat menées par des organisations d'étudiants et visant à offrir un soutien aux étudiants roms.

143. Le Comité consultatif note que, depuis l'année scolaire 2014-2015, l'accès gratuit à l'enseignement préscolaire est devenu obligatoire pour tous les enfants, dès l'âge de trois ans. Il note cependant que le pourcentage d'enfants roms inscrits à la maternelle est inférieur à 50 %, alors que ce chiffre est de 94,7 % pour l'ensemble des enfants à l'échelle nationale. Le Comité consultatif estime que cette faible proportion d'enfants roms dans l'enseignement préscolaire ne s'explique pas uniquement par le fait qu'un nombre disproportionné de Roms vivent dans des petits villages isolés et que certains enfants peuvent être exemptés de scolarisation parce que leurs mères sont des femmes au foyer.

144. Enfin, le Comité consultatif tient à saluer les efforts extraordinaires déployés à l'école Gandhi à Pécs et se félicite des ressources considérables mises à sa disposition par les autorités nationales et locales. Ce pensionnat, qui est fréquenté presque exclusivement par des enfants roms, dont la plupart viennent de milieux défavorisés, s'efforce d'atteindre l'excellence dans l'éducation de ces jeunes. L'école enseigne le romani et le beash ainsi que les matières académiques traditionnelles, et six enseignants roms font partie des 40 personnes employées dans cet établissement. Le Comité note cependant que, selon ses interlocuteurs, le taux d'abandon scolaire est très élevé, en particulier en première année. Ce constat confirme une fois de plus que les écoles primaires ne parviennent pas, dans de très nombreux cas, à fournir une éducation adaptée aux enfants roms.

145. Le Comité consultatif se félicite que le cours de romologie continue d'être dispensé au Département de l'éducation de l'université de Pécs. Il permet aux enseignants de mieux comprendre la culture et les traditions roms et de réfléchir sur des questions plus larges qui ont une incidence sur les perspectives éducatives des enfants.

Recommandations

146. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre, sans plus tarder, toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms en milieu scolaire et de redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes auxquels se heurtent les enfants roms dans le domaine de l'éducation.

⁸⁵ Roma survey – Data in focus Education: the situation of Roma in 11 EU Member States, www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014_roma-survey_education_tk0113748enc.pdf, p. 36.

147. Les autorités doivent veiller à ce que les enfants roms aient les mêmes possibilités d'accès à une éducation de qualité, à tous les niveaux. Des mesures doivent être prises pour empêcher les enfants d'être placés de manière injustifiée dans des écoles spéciales. Le placement dans des écoles ordinaires devrait être la règle. La scolarisation dans des établissements spéciaux devrait être réservée à des cas exceptionnels, sur la base d'exams diagnostiques reposant sur des méthodes de test appropriées, mises en place dans un souci d'objectivité et de non-discrimination.

148. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à faciliter l'accès de tous les enfants roms aux établissements préscolaires et à garantir que le programme enseigné dans ces établissements corresponde aux besoins divers des groupes concernés et à leur composition multilingue.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement dans les/des langues minoritaires

Situation actuelle

149. Le Comité consultatif note que la Loi fondamentale de 2011 réaffirme, à l'article XIX, que « les nationalités vivant en Hongrie ont droit [...] à un enseignement dans leur langue maternelle ». La législation secondaire, comme la loi relative aux droits des nationalités et la loi sur l'enseignement public, fournit un cadre détaillé pour différents modèles d'enseignement dans les/des langues minoritaires, selon les besoins des minorités nationales.

150. Le Comité consultatif note que, conformément à la loi sur l'enseignement public, un système bien établi d'enseignement dans les/des langues minoritaires existe en Hongrie, ce qui permet aux élèves appartenant aux minorités nationales d'apprendre leur langue ou de suivre des cours dans cette langue. Trois modèles de base ont été élaborés pour répondre aux différents besoins et attentes des minorités nationales. Dans les « écoles d'une nationalité », toutes les matières sont enseignées dans la langue de la minorité nationale concernée ; dans les écoles bilingues, les sciences sont enseignées en hongrois, tandis que les arts et les lettres sont enseignés dans la langue de la minorité ; enfin, dans les écoles ordinaires, une « composante éducative spécifique à une nationalité », dans le cadre de laquelle est dispensé un enseignement de la culture et de la langue d'une minorité nationale, peut être incluse dans le programme scolaire des écoles ordinaires si au moins huit parents (dans le cas des écoles maternelles et primaires) ou 14 parents (dans le cas des établissements d'enseignement secondaire) le demandent.

151. Le Comité consultatif note que, selon le rapport étatique, durant l'année scolaire 2011-2012 (la seule année pour laquelle des chiffres ont été fournis), 17 806 enfants appartenant aux minorités bulgare, croate, allemande, grecque, roumaine, ruthène, serbe, slovaque et slovène ont étudié dans 273 « établissements préscolaires d'une nationalité », 50 745 enfants dans 348 « écoles primaires d'une nationalité » et 3 362 enfants dans des « établissements d'enseignement secondaire d'une nationalité ». Les instances autonomes des minorités nationales ont repris la gestion d'un grand nombre de ces écoles depuis que la loi leur en a donné la possibilité en 2004 ; le processus de transfert se poursuit⁸⁶. Le Comité

⁸⁶ Pour de plus amples détails, consulter le rapport étatique, p. 108.

consultatif note que, selon les représentants des minorités nationales, le cadre financier des « écoles d'une nationalité » est suffisant en ce qui concerne les plus grands établissements (enseignement dispensé à 150 enfants ou plus). Les établissements plus petits ont souvent des difficultés à fonctionner avec le budget alloué par le ministère des Capacités humaines et sont tenues de chercher des financements supplémentaires auprès des autorités municipales ou de donateurs privés.

152. Les écoles bilingues, conformément au curriculum commun national de 2012, sont tenues d'assurer au moins 50 % des cours dans une langue minoritaire, les autres matières étant enseignées en hongrois. Dans les écoles qui ont choisi d'introduire une « composante éducative spécifique à une nationalité », le nombre d'heures de cours de langue et de culture de la minorité nationale a été porté à cinq heures par semaine dans les écoles enseignant le croate, l'allemand, le roumain, le serbe, le slovaque et le slovène et à trois heures dans le cas du romani et du beash, une heure supplémentaire par semaine étant allouée à l'enseignement de la culture minoritaire.

153. Le Comité consultatif note que ce modèle d'enseignement des langues des minorités nationales est en pleine expansion, puisqu'un quart des écoles de Hongrie offriraient une « composante éducative spécifique à une nationalité ». Cette évolution est en partie imputable aux élèves hongrois qui souhaitent bénéficier de cette possibilité supplémentaire d'apprendre une langue (c'est le cas en particulier pour l'allemand), mais aussi aux fonds supplémentaires qui sont accordés à ces écoles. En outre, l'obligation de passer les examens de baccalauréat dans deux langues étrangères, sachant que toutes les langues des minorités nationales sont acceptées, est un élément supplémentaire qui oriente des élèves appartenant tant à la population majoritaire qu'aux minorités vers les écoles présentant une « composante spécifique à une nationalité ». Le programme pédagogique rom est également une composante largement présente dans les écoles comptant une importante population d'enfants roms.

154. Le Comité consultatif note qu'en vertu de la nouvelle loi de 2011 sur l'enseignement public, les instances autonomes locales des minorités nationales, les Eglises et d'autres institutions ecclésiastiques peuvent créer (ou prendre la relève de l'Etat) et exploiter des établissements d'enseignement préscolaire et scolaire pour les enfants appartenant à une minorité nationale. Cette possibilité est utilisée par un nombre croissant d'instances autonomes locales, en particulier pour contrôler davantage les écoles locales enseignant dans les langues minoritaires et donc obtenir une plus grande autonomie, notamment administrative, par rapport au Centre Klebelsberg de soutien scolaire (KLIK)⁸⁷. Cela étant, la marge de manœuvre des instances autonomes reste limitée, dans la mesure où la commune reste propriétaire des bâtiments où se situent les établissements d'enseignement des minorités, le budget est défini par le Centre Klebelsberg et les programmes sont fixés par le ministère de l'Education. La nouvelle délégation de pouvoirs est bien accueillie par les instances autonomes et par les chefs d'établissement, qui peuvent désormais gérer le personnel ainsi que les activités menées dans leurs établissements dans le cadre du curriculum et hors curriculum.

⁸⁷ Le Centre Klebelsberg de soutien scolaire (*Klebelsberg Intézményfenntartó Központ*, KLIK), supervise plus de 4 000 établissements, 1,2 million d'élèves et 120 000 enseignants. Il compte 200 bureaux régionaux (dans chaque entité administrative *járás* (commune)). Il emploierait 2 300 personnes.

155. Le Comité consultatif note que le Département de l'éducation du ministère des Capacités humaines fait son possible pour que le nombre de manuels en langues des minorités nationales⁸⁸ soit suffisant. Il constate cependant qu'il n'y a aucun manuel disponible dans les langues des groupes ethniques les plus petits tels que les Arméniens. En outre, les fréquents changements apportés aux programmes scolaires rendent les manuels rapidement obsolètes et perturbent les enseignants et les élèves. On note par ailleurs que les minorités moins nombreuses n'ont pas la capacité d'élaborer ou de traduire dans les délais voulus les manuels correspondant aux programmes valides. Dans ce contexte, le Comité note que les manuels et d'autres matériels pédagogiques produits dans les « Etats-parents » sont autorisés à titre complémentaire. Dans certains cas, les établissements invitent des enseignants d'« Etats-parents », mais certains représentants de minorités nationales ont émis des réserves en raison de leur connaissance limitée de la spécificité culturelle des enfants des minorités et du contexte de l'Etat hongrois.

156. Enfin, le Comité consultatif se réjouit que les centres méthodologiques et pédagogiques allemand, serbe et slovaque continuent d'apporter un soutien aux institutions qui enseignent leurs langues respectives en Hongrie.

Recommandation

157. Rappelant que la présence des langues minoritaires dans l'éducation est une composante essentielle d'une société diverse et multiculturelle, le Comité consultatif invite les autorités à continuer de surveiller la situation, en concertation avec les représentants des minorités nationales, afin d'évaluer si le cadre d'enseignement dans les/des langues minoritaires correspond à leurs besoins réels et de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes éventuelles.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation à la vie publique et aux processus de décision

Situation actuelle

158. Le Comité consultatif note que l'une des principales recommandations formulées dans le troisième Avis était de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'être représentées en tant que telles au parlement. Les mesures prises pour répondre à ses préoccupations ont été décrites au paragraphe 9 du présent Avis. Le Comité note en particulier que les 13 minorités nationales reconnues sont représentées à l'Assemblée nationale par des « porte-parole » élus, dont le rôle est de faire remonter les problèmes des minorités au plus haut niveau du pouvoir législatif. Un porte-parole participe aux élections législatives en tant que candidat sur la liste d'une minorité nationale. Il peut être élu membre du parlement dans des conditions préférentielles (à condition que la liste de la minorité nationale sur laquelle il est inscrit obtienne au moins un quart des suffrages nécessaires à l'élection d'un candidat de parti politique). Si la liste de la minorité ne passe pas ce seuil, le candidat qui a obtenu le plus de voix entre au parlement en tant que « porte-parole » de la nationalité. Il a notamment le droit d'assister aux séances plénières et aux réunions des commissions et d'intervenir sur les questions relatives à la protection des minorités nationales examinées à l'Assemblée nationale,

⁸⁸ Le Fonds social européen (FSE) contribue à des projets visant à publier des manuels dans les langues minoritaires.

d'accéder aux documents officiels mis à la disposition des parlementaires et de prendre des initiatives législatives, ce qui est très apprécié. Le Comité consultatif note cependant que le règlement intérieur laisse le soin au présidium de l'Assemblée nationale de décider au cas par cas de l'octroi du droit de prendre la parole devant l'Assemblée nationale.

159. Le Comité consultatif rappelle que les instances autonomes des minorités nationales font partie du mécanisme consultatif et représentatif prévu pour les minorités nationales depuis près de vingt ans en Hongrie. Elles bénéficient d'une légitimité démocratique du fait qu'elles sont élues par tous les électeurs inscrits comme appartenant à une minorité nationale. Elles jouent un rôle important dans la gestion des établissements d'enseignement et des institutions culturelles. Le Comité consultatif note à cet égard que la relation et la répartition des compétences entre les instances autonomes centrales des minorités nationales et les porte-parole des nationalités récemment créés devraient être soigneusement examinées à la lumière de l'expérience acquise durant les premières années de fonctionnement de ces structures parallèles.

160. A la suite des élections municipales d'octobre 2014, les 13 minorités nationales reconnues ont toutes créé des instances autonomes au niveau central. Au niveau des comtés, 60 instances autonomes ont été mises en place, et 2 100 instances ont été créées au niveau communal (dont 1 100 par les Roms). Le Comité consultatif note avec satisfaction que les instances autonomes centrales des minorités nationales ne se bornent pas à gérer les questions culturelles et éducatives ; elles doivent en effet être consultées durant le processus d'élaboration de toute loi pouvant avoir une incidence sur la jouissance de leurs droits.

161. De manière générale, le Comité consultatif note que les financements alloués aux instances autonomes ont augmenté depuis quelques années⁸⁹, ce dont il se félicite, mais que les autorités ont parallèlement mis en place un contrôle accru sur la façon dont les crédits sont dépensés, notamment en imposant des procédures administratives plus lourdes et fastidieuses. Ces mesures ont créé des difficultés pour certaines instances autonomes (en particulier les plus petites) et contraint leurs représentants à acquérir de nouvelles compétences afin de se conformer aux règlements.

162. Le Comité consultatif se félicite des informations selon lesquelles la coordination entre les instances autonomes centrales des minorités nationales a débouché sur la création de l'Association des instances autonomes des minorités nationales (ONÖSZ). D'autres organes consultatifs locaux, tels que le Conseil municipal des nationalités à Pécs, ont été mis en place pour s'exprimer au nom de toutes les minorités et sont consultés sur la question de l'affectation des fonds aux projets liés aux minorités. Le Comité consultatif estime que de telles initiatives donnent davantage de visibilité aux questions relatives aux minorités et atténuent le risque de voir les politiques en la matière laissées à la seule appréciation des instances autonomes.

163. Enfin, le Comité consultatif se félicite des informations concernant le rôle actif que continue de jouer la Table ronde juive, composée d'organisations représentatives de la communauté juive et de responsables hongrois. Elle sert en effet de forum permettant

⁸⁹ D'après les informations communiquées par le ministère des Ressources humaines, les crédits budgétaires affectés aux dépenses liées aux minorités nationales sont passés de 4 milliards HUF en 2014 à 6 milliards HUF en 2015, et à 8 milliards HUF en 2016.

d'examiner des questions et de trouver des solutions aux problèmes qui touchent cette communauté.

Recommandations

164. Le Comité consultatif invite les autorités à examiner les pratiques existantes en concertation avec les représentants des minorités nationales et à définir clairement, dans les procédures de l'Assemblée nationale, le droit des porte-parole des nationalités de prendre la parole devant l'Assemblée nationale.

165. Les autorités devraient continuer de travailler en étroite collaboration avec les instances autonomes des minorités nationales pour assurer une transition harmonieuse et faciliter l'instauration d'une coopération efficace sur toutes les questions. Elles devraient également encourager toutes les communes où résident un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales à créer des conseils de minorités nationales en vue de rendre les processus décisionnels locaux plus inclusifs.

Participation effective à la vie socio-économique

Situation actuelle

166. La situation socio-économique de la plupart des minorités nationales vivant en Hongrie n'est pas différente de celle de la population majoritaire. A l'exception des Roms, les personnes appartenant aux divers groupes ethniques qui composent la société hongroise sont bien intégrées et participent pleinement à la vie économique, sociale et culturelle.

167. Le Comité consultatif note que, dans les communes où le nombre de personnes appartenant à une minorité nationale atteint au moins 20 % de la population, la capacité à parler la « langue maternelle » de cette minorité est prise en compte lors du recrutement des fonctionnaires locaux et des agents du secteur public ainsi que du pourvoi des postes de notaire public ou d'huissier de justice⁹⁰. Le Comité consultatif regrette de constater qu'aucun chiffre n'est disponible concernant le nombre de communes qui appliquent cette disposition juridique dans la pratique et le nombre d'employés municipaux qui ont été recrutés en conséquence.

168. Malheureusement, les Roms continuent d'être exclus de la participation effective à la vie sociale et économique. Le taux de chômage des Roms est une source de grave préoccupation. Les Roms représentent de 25 à 30 % des chômeurs enregistrés (100 000-130 000 personnes) et, selon des études réalisées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 68 % d'entre eux estiment qu'ils ont été victimes de discrimination à l'embauche au cours des cinq dernières années. Par conséquent, 2 à 2,5 % seulement du nombre total des

⁹⁰ Loi relative aux droits des nationalités, article 6, paragraphe 2 : « Dans les localités où le nombre de personnes appartenant à une nationalité atteint 20 %, selon les données issues du recensement, il est possible, à la demande de l'instance autonome locale de la nationalité concernée, de prendre en considération la candidature d'une personne qui pratique la langue maternelle de la nationalité concernée lors du recrutement de fonctionnaires locaux et d'agents du secteur public ainsi que du pourvoi d'un poste de notaire public ou d'huissier de justice, à condition qu'elle satisfasse aux exigences relatives aux compétences professionnelles générales. »

personnes employées sont d'origine rom, alors qu'ils représentent environ 7 % de la population hongroise⁹¹.

169. Les Roms au chômage participent au programme d'emploi public, mis en place en 2012, ainsi qu'aux programmes de formation professionnelle et de formation des adultes, dont ils sont, selon des estimations fondées sur l'auto-déclaration, les principaux bénéficiaires (voir les commentaires relatifs aux articles 4 et 12). Il est à noter toutefois que les réductions de plus en plus importantes qui ont visé le système de protection sociale au cours des six dernières années ont eu un effet disproportionné sur les familles roms. Le Comité consultatif note qu'à la suite de la dernière refonte du système de prestations sociales, qui a eu lieu en mars 2015, la responsabilité du versement des allocations de chômage et des allocations sociales a été transférée aux autorités municipales. En vertu de la réglementation aujourd'hui en vigueur, la durée maximale pendant laquelle l'allocation de chômage (officiellement appelée « indemnité de substitution à l'emploi ») peut être versée est passée de neuf à trois mois, et une seule personne par ménage est en droit de la recevoir⁹². Même lorsqu'il est complété par des prestations familiales et des aides au logement, le revenu global des chômeurs n'atteint pas le niveau minimum de subsistance⁹³. Le Comité note avec regret que cette politique d'affaiblissement de l'Etat providence va à l'encontre de la déclaration du gouvernement selon laquelle il a l'intention d'aider environ un demi-million de personnes à sortir de la pauvreté d'ici à 2020⁹⁴.

170. Les indicateurs sanitaires de la population rom sont nettement inférieurs à ceux de la population majoritaire. D'après la Stratégie nationale d'inclusion sociale, le taux de maladie chez les Roms est au moins deux fois plus important que celui de l'ensemble de la population en ce qui concerne les pathologies les plus courantes. Pour certaines pathologies, comme l'asthme et les maladies de l'estomac, le taux de maladie enregistré chez les Roms est cinq fois plus élevé que la moyenne nationale et il est dix fois plus élevé que la moyenne pour trois maladies (altération de la vue, anémie ferriprive, et maladies infectieuses pulmonaires). Par conséquent, l'espérance de vie moyenne des Roms en Hongrie est de dix ans plus courte que celle de l'ensemble de la population. Les Roms, comme tous les autres citoyens hongrois, ont accès à des services de santé gratuits, mais la plupart d'entre eux (64,2 %) ne consultent jamais de médecin. D'après les représentants roms, les raisons de cette situation alarmante sont notamment : le manque d'accès à des structures médicales dans les zones les plus défavorisées, la méconnaissance des risques pour la santé, en particulier du rôle néfaste du tabac⁹⁵, la méconnaissance de l'importance des tests de dépistage préventifs, les attitudes discriminatoires et la méconnaissance, chez les professionnels de santé, de la sensibilité des Roms à l'égard des questions de santé.

⁹¹ Stratégie nationale d'inclusion sociale - Extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms (2011-2020), p. 44, www.romagov.kormany.hu/download/5/58/20000/Strategy%20-%20HU%20-%20EN.PDF.

⁹² « *In Hungary poor families reduced to living on a quarter of subsistence income* », The Budapest Beacon, April 9, 2015, www.budapestbeacon.com/public-policy/in-hungary-poor-families-reduced-to-living-on-a-quarter-of-subsistence-income/21592.

⁹³ *Létminimum*, 2013, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin13.pdf>.

⁹⁴ Stratégie nationale d'inclusion sociale - Extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms (2011-2020), p. 7.

⁹⁵ D'après la stratégie, 77,4 % de la population rom fume, contre 31,4 % dans l'ensemble de la population.

Recommandations

171. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'intensifier les mesures visant à faciliter l'accès des Roms à l'emploi. Il convient de mettre en place des formations professionnelles spécialisées pour aider les chômeurs de longue durée. Les mesures doivent être étroitement coordonnées avec les Roms eux-mêmes aux niveaux local, régional et central.

172. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leur action, en concertation avec les représentants roms, pour que les Roms bénéficient d'un accès équitable aux services de santé et à porter une attention particulière aux problèmes spécifiques des femmes roms ; cette action devrait notamment comprendre des mesures de prévention spécifiques, des mesures visant à améliorer la culture sanitaire, des campagnes de sensibilisation et l'emploi de médiateurs de santé.

173. Le Comité consultatif demande aux autorités d'étudier la possibilité d'inclure un cours de romologie dans les matières obligatoires du cursus médical afin de faire mieux comprendre aux professionnels de santé la sensibilité culturelle des Roms concernant les soins de santé.

174. Les autorités devraient collecter des données et assurer un suivi de l'application des dispositions législatives relatives au recrutement d'agents municipaux capables de parler les langues des minorités nationales.

Article 17 de la Convention-cadre

Coopération transfrontalière

Situation actuelle

175. Le Comité consultatif note que des comités consultatifs mixtes des minorités ont été créés sur la base des traités bilatéraux et des accords culturels conclus avec la Croatie, la Roumanie, la Serbie, la République Slovaque, la Slovénie et l'Ukraine ; ils servent de cadres d'échange sur des questions touchant les minorités des deux côtés de la frontière. Les informations selon lesquelles des représentants des instances autonomes de minorités nationales font partie des délégations hongroises respectives sont particulièrement encourageantes. Le Comité consultatif note avec intérêt que les procès-verbaux des réunions sont transmis aux autorités centrales et servent de base pour plans d'action nationaux. Il souhaite néanmoins rappeler à cet égard que la responsabilité de la protection des droits des minorités dans un Etat incombe principalement à celui-ci et ne devrait en aucun cas dépendre de la nature des relations bilatérales avec des pays voisins.

Recommandation

176. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en œuvre les accords bilatéraux existants dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre Etats, sans préjudice des instances et des normes multilatérales.

III. CONCLUSIONS

177. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie.

178. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées formulées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif⁹⁶. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Recommandations pour action immédiate⁹⁷:

- encourager la tolérance et les comportements respectueux au sein de la population majoritaire ; redoubler d'efforts pour lutter contre les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie et les discours de haine présents dans la société hongroise, notamment dans les médias et sur la scène politique, et contrôler plus efficacement la situation ; enquêter et appliquer des sanctions adéquates s'il y a lieu ;
- veiller à ce que le Commissaire aux droits fondamentaux bénéficie de tout le soutien dont il a besoin pour continuer à exercer sa fonction avec efficacité, en particulier en ce qui concerne l'application des recommandations visant à renforcer ses compétences ; continuer à mettre à disposition toutes les ressources nécessaires pour lui permettre d'intervenir avec efficacité et de manière indépendante ; renforcer les compétences du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités en autorisant le titulaire de la fonction à mener des enquêtes de sa propre initiative ;
- déployer des efforts soutenus et efficaces pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations subies par les Roms ; améliorer, en étroite concertation avec les représentants des Roms, leurs conditions de vie ainsi que leur accès aux services de santé et à l'emploi ; prendre d'urgence les mesures nécessaires pour mettre fin aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine de l'éducation ; veiller à ce que les enfants roms aient les mêmes chances d'accéder à une éducation de qualité, à tous les niveaux, notamment en évitant le placement en « classe de rattrapage » ; prendre des mesures résolues pour empêcher que les enfants soient placés sans justification dans des écoles spéciales.

Autres recommandations⁹⁸ :

- continuer d'adopter une approche ouverte et inclusive concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre afin qu'aucune distinction arbitraire n'existe

⁹⁶ Un lien vers l'opinion doit être inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H

⁹⁷ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

⁹⁸ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

dans la jouissance des droits qu'elle protège ; examiner, en consultation avec les intéressés, la possibilité d'inclure des personnes appartenant à des groupes qui ne bénéficient pas actuellement de la protection offerte par la loi relative aux droits des nationalités – y compris, s'il y a lieu, des non-ressortissants – dans le champ d'application de la Convention-cadre ; tenir dûment compte du principe de libre identification lors du traitement et de l'interprétation des données sur l'origine ethnique ;

- continuer à améliorer le dialogue avec la communauté juive, le pérenniser et accorder un degré de priorité élevé à la lutte contre l'antisémitisme dans l'espace public ; prévenir les actes motivés par des considérations racistes, ethniques ou antisémites et, dans tous les cas où de tels actes se produisent, les détecter, enquêter à leur sujet, poursuivre leurs auteurs et infliger à ces derniers des sanctions effectives, déployer des efforts soutenus pour identifier les auteurs d'actes de vandalisme et de discours de haine et les traduire en justice ; envisager de modifier la loi afin de garantir une protection complète contre les infractions à caractère raciste ;
- parachever et adopter la stratégie 2014-2020 relative aux nationalités ; veiller à ce que les responsabilités des entités administratives qui participent à sa mise en œuvre soient clairement définies de manière à éliminer tout chevauchement ;
- consacrer tous les efforts et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets et activités prévus par la Stratégie nationale d'inclusion sociale 2011-2020 ; associer les représentants des Roms et les communautés concernées à toutes les étapes de la planification de la stratégie, de sa mise en œuvre et de l'évaluation de ses résultats ;
- veiller à ce que le transfert de la propriété d'institutions culturelles des minorités nationales aux instances autonomes des minorités nationales s'accompagne de garanties appropriées, afin d'assurer leur durabilité financières et de permettre aux établissements concernés de fonctionner sans interruption ou sans entrave ;
- mettre en place des conditions et élaborer des solutions favorisant la visibilité et l'utilisation effective des langues minoritaires dans la vie publique ; continuer à encourager les personnes appartenant aux minorités nationales à utiliser leur langue dans leurs relations avec les administrations, en créant un environnement plus ouvert et intégré favorisant l'utilisation des langues minoritaires ; recueillir des données et surveiller l'application des dispositions législatives relatives au recrutement d'agents municipaux capables de parler les langues des minorités nationales ; réexaminer les procédures et les pratiques administratives relatives à l'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires ; prendre des mesures proactives pour encourager les communes où résident un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale à mettre en place une telle signalisation ;
- examiner attentivement et clarifier, en concertation avec les représentants des minorités nationales, les relations entre les « porte-parole des nationalités » et les instances autonomes des minorités nationales afin d'améliorer l'efficacité des mécanismes représentatifs et consultatifs de toutes les minorités nationales ;
- encourager, dans toutes les communes où résident un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales, la création de conseils municipaux des minorités

nationales fonctionnant de façon efficace et constructive, afin de rendre plus inclusifs les processus de décision au niveau local.