European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CONCLUSIONS DE L'ECRI SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE ADRESSÉES À LA HONGRIE

adoptées le 8 décembre 2011[1]

[1] Aucun fait intervenu après le 3 juin 2011, date de réception de la réponse des autorités hongroises à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007[1], l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

[1] CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

1. Dans son rapport sur la Hongrie (quatrième cycle de monitoring) publié le 24 février 2009, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises de suivre de près la question de l'adéquation des dispositions de droit pénal contre les expressions racistes[1]. Elle leur a vivement recommandé de tenir compte des standards internationaux pertinents, dont les recommandations sur les dispositions de droit pénal qui figurent dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. D'après cette recommandation, la loi devrait ériger en infractions pénales les actes racistes, dont l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, ainsi que les injures ou la diffamation publiques ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique. L'ECRI a recommandé aux autorités d'être particulièrement attentives à cet égard ; étant donné que ces critères peuvent exiger d'imposer certaines restrictions à la liberté d'expression, les autorités doivent veiller à ce que ces restrictions soient interprétées conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI a en outre recommandé aux autorités hongroises de prendre des mesures pour sensibiliser les juges aux normes internationales contre l'expression de sentiments racistes.

L'ECRI note avec intérêt que, depuis son rapport, la Hongrie a apporté au Code pénal quelques modifications pouvant contribuer à renforcer la lutte contre le racisme. En particulier, le Parlement a modifié l'article 174/B du Code pénal de manière à ce qu'il incrimine le fait d'agresser une personne non seulement parce qu'elle est (ou parce que son agresseur présume qu'elle est) membre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, mais aussi si elle fait partie (ou si son agresseur présume qu'elle fait partie) de « certains groupes de la population ». La négation de l'Holocauste constitue désormais aussi une infraction pénale en Hongrie[2] et le législateur a introduit une nouvelle infraction consistant à participer aux activités d'une organisation civile dissoute. De plus, à la suite de deux arrêts dans lesquels la Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnels des amendements au Code pénal destinés à permettre au parquet de s'appuyer sur des motifs plus vastes pour ouvrir une enquête sur certaines formes d'expressions racistes[3] et des amendements au Code civil destinés à renforcer la protection contre le discours de haine[4], le Parlement a adopté un nouveau texte de loi en vertu duquel une atteinte à la dignité humaine d'une personne membre d'un groupe défini par son appartenance nationale ou ethnique, ses convictions religieuses ou son orientation sexuelle peut donner lieu à une protection de droit civil[5]. Toutefois, ce texte a aussi été soumis à la Cour constitutionnelle, qui n'a pas encore rendu sa décision ; il n'est donc pas encore entré en vigueur. En conséquence, la situation juridique concernant l'expression du racisme (par des paroles) n'a pas évolué depuis le rapport de l'ECRI ; il semble peu probable qu'elle ait changé à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution en Hongrie en 2011.

S'agissant du discours de haine, l'ECRI reste donc préoccupée par le fait que seules ses formes les plus extrêmes, à savoir l'incitation à la haine de nature à provoquer des actes violents immédiats, sont actuellement interdites par le Code pénal hongrois. Compte tenu des liens possibles entre discours de haine et actes racistes, elle estime que cette situation

---

[1] Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, toutes les références à ces phénomènes englobent des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

[2] Dispositions adoptées le 22 février 2010 (entrées en vigueur le 10 avril 2010). Le libellé a été modifié depuis et le texte actuel est en vigueur depuis le 24 juillet 2010.

[3] Décision n° 236/A/2008. AB, mentionnée dans le rapport de l'ECRI (§ 10) ; voir aussi le rapport de l'ECRI (§ 10) pour des précisions sur la législation en question.

[4] Décision n° 96/2008 (VII. 3.) AB.

[5] Projet de loi n° T/6219, voté le 10 novembre 2008.

est particulièrement inquiétante dans un contexte où l'intolérance du climat général semble s'être accrue et où se sont produites des agressions racistes violentes, notamment dirigées contre des Roms.

L'ECRI regrette que, malgré les efforts déployés pour adopter des dispositions législatives qui apporteraient une meilleure protection contre les expressions racistes, sa recommandation ci-dessus n'ait pas encore été mise en œuvre. Elle souligne que tant que cette situation n'évoluera pas, la plupart des discours de haine échapperont encore aux sanctions prévues dans le droit hongrois et ses cibles continueront à être privées d'une protection juridique adéquate contre l'incitation à la haine. L'ECRI prend note avec une inquiétude particulière que la pondération à laquelle procède la Cour constitutionnelle de la Hongrie entre la protection contre l'incitation à la haine et la liberté d'expression n'est pas faite de la même manière que celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Dans son rapport sur la Hongrie (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a vivement recommandé aux autorités hongroises de mettre en place un système de surveillance indépendant au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec les lois adoptées au niveau central ; un tel système devrait en particulier viser à garantir dans la pratique le respect de l'interdiction de la ségrégation.

L'ECRI note que, depuis son rapport, la loi de 1993 sur l'enseignement public a été modifiée[6]. Elle prévoit désormais que les collectivités locales adoptent un plan pour l'égalité des chances dans l'enseignement public ; c'est l'une des conditions à remplir pour pouvoir demander une aide financière supplémentaire à l'Etat. L'Autorité de l'éducation vérifie le respect de l'obligation légale d'égalité de traitement et peut sanctionner les établissements d'enseignement publics qui manquent à cette obligation. La loi sur l'égalité de traitement a aussi été modifiée ; depuis 2010, les collectivités locales doivent être dotées d'un plan pour l'égalité des chances. Selon l'article 63(3)(b) de cette loi, il faut accorder une attention particulière, lors de l'élaboration de ce plan, à la prévention et à l'élimination de la ségrégation illégale dans le domaine de l'éducation et de la formation, ainsi qu'aux mesures destinées à garantir l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation. Les articles 63/A(4) et (5) de la loi prévoient un contrôle régulier de l'adéquation de ces plans et la participation de spécialistes de l'égalité des chances à l'élaboration, à l'évaluation et à la révision des plans.

L'ECRI prend note avec satisfaction de ces nouvelles dispositions mais estime qu'elles constituent tout au mieux une réponse partielle à la recommandation ci-dessus et relève avec une préoccupation toute particulière qu'il reste à voir si elles permettent effectivement d'éliminer la ségrégation dans les écoles. Par exemple, rien n'indique clairement quel organe est chargé de contrôler la mise en œuvre concrète des plans pour l'égalité des chances. Il semble que perdurent aussi d'importantes lacunes structurelles concernant la supervision des gestionnaires des établissements scolaires. L'ECRI croit comprendre que le problème tient essentiellement à l'absence de véritable système d'inspection central, largement imputable au non-règlement des questions sur la compatibilité d'un tel système central avec le modèle hongrois d'autonomie locale. L'ECRI est profondément inquiète au vu des chiffres du ministère de l'Education selon lesquels 3 000 élèves roms étaient regroupés dans des classes distinctes en 2010. Elle rappelle une nouvelle fois l'importance de contrôler efficacement que les gestionnaires des établissements scolaires appliquent les normes nationales relatives à l'égalité, et, rappelant que la ségrégation constitue l'une des pires formes de discrimination raciale, insiste sur la nécessité d'agir rapidement et avec décision pour éliminer la ségrégation dans l'éducation.

[6] Avec effet au 3 juillet 2008 ; voir l'article 105 de la loi.

3. Dans son rapport sur la Hongrie (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a réitéré sa recommandation de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie et souligné que le suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Ce suivi devrait tenir compte de la place respective des hommes et des femmes, en particulier du point de vue d'une éventuelle discrimination double ou multiple. Il devrait être assuré dans le plein respect des principes relatifs à la protection des données et de la vie privée et reposer sur un système d'auto-identification volontaire, les raisons pour lesquelles les informations sont réunies devant alors être clairement expliquées.

L'ECRI note que, en droit hongrois, personne ne peut être obligé à s'identifier soi-même comme ayant une origine nationale ou ethnique particulière, bien que l'exercice d'un certain droit reconnu à une minorité puisse être subordonné à une telle déclaration. L'ECRI observe que cette approche est pleinement compatible avec sa propre position, selon laquelle la collecte de données à caractère ethnique devrait être fondée sur un système d'auto-identification volontaire, sur la confidentialité et sur le consentement éclairé. En outre, l'ECRI prend note avec satisfaction de la publication, en novembre 2009, par le commissaire parlementaire à la protection des données et par son homologue chargé des droits des minorités nationales et ethniques, d'un rapport conjoint sur le traitement des données à caractère ethnique ; ce rapport conclut que l'approche actuelle, qui est correcte d'un point de vue formel et apparemment neutre par rapport à l'origine ethnique, ne pourra plus être appliquée dans l'avenir, et il formule plusieurs propositions de changement[7]. De plus, l'ECRI constate que de nouveaux outils méthodologiques ont été utilisés lors du recensement de 2011, réalisé du 1er au 31 octobre 2011, dans l'intention déclarée de permettre aux personnes d'indiquer plus facilement leur origine ethnique ; l'ECRI constate aussi que les autorités réfléchissent aux moyens de faire évoluer les systèmes de collecte de données et envisagent de mener des recherches approfondies sur la situation et l'exclusion des communautés roms et d'autres groupes sociaux défavorisés, l'objectif étant de concevoir des programmes qui permettent d'améliorer la situation.

L'ECRI se réjouit de ces initiatives, qui constituent une première étape concrète sur la voie d'un suivi plus efficace de la situation de la discrimination raciale en Hongrie.

Elle constate toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour veiller à ce qu'un suivi efficace de la situation des groupes vulnérables soit en place et qu'il permette l'adoption de mesures ciblées pour remédier à la discrimination. Elle invite également les autorités à évaluer de manière attentive et critique l'efficacité de toutes les nouvelles méthodes utilisées pour collecter des données afin que celles-ci appuient effectivement les objectifs poursuivis et soient conformes aux normes européennes en matière de protection des données.

[7] Voir http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/183253997.pdf, p. 33–43 (en anglais).