



Strasbourg, le 19 juin 2012

Avis n°671/2012

CDL-AD(2012)011
Or.angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LA LOI RELATIVE AUX DROITS DES NATIONALITES
DE LA HONGRIE

adopté par la Commission de Venise
à sa 91^e session plénière
(Venise, 15-16 juin 2012)

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie),
M. Latif HUSEYNOV (membre, Azerbaïdjan),
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	3
II. Contexte	3
III. Normes internationales relatives à la protection des minorités nationales	4
IV. Cadre constitutionnel	5
V. Analyse de la loi	6
A. Remarques générales	6
B. Remarques spécifiques	8
a) Terminologie. Définitions	8
b) Collecte de données et droit à l'auto-identification libre et individuelle.....	10
c) Organes d'autogestion des nationalités	11
d) Enseignement.....	14
e) Développement culturel des nationalités. Accès aux médias.....	15
f) Droits linguistiques.....	16
g) Institutions publiques chargées de la protection des nationalités.....	18
VI. Conclusions	19

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 1^{er} février 2012, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie (CDL-REF(2012)014 (en anglais uniquement), ci-après « loi sur les nationalités »).
2. MM. Sergio Bartole, Latif Huseynov et Jan Velaers ont été désignés comme rapporteurs. Ils ont effectué une mission à Budapest les 15 et 16 mai 2012 et rencontré des représentants des autorités hongroises compétentes, l'adjoint au Médiateur pour les nationalités, ainsi que des représentants des nationalités de la Hongrie et de la société civile.
3. Le présent avis se fonde sur une traduction officielle en anglais de la loi sur les nationalités, fournie par les autorités hongroises. Il est possible que cette traduction ne soit pas l'exacte transcription de chaque disposition de la version originale, si bien que certaines observations peuvent être dues à un problème de traduction. Par ailleurs, la loi examinée est une loi organique, qui renvoie à de nombreuses lois sectorielles hongroises et doit être complétée par ces lois. La Commission de Venise n'a pas examiné ces autres lois qui concernent aussi la protection des minorités nationales en Hongrie ; ces lois n'entrent donc pas dans le cadre du présent avis.
4. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

II. Contexte

5. La Hongrie est un Etat multiculturel. La grande majorité de ses habitants sont des Hongrois. Néanmoins, selon les résultats du recensement de 2001¹, 4,34% des habitants (la Hongrie comptait alors 10 198 315 habitants), soit 442 739 personnes, ont exprimé leur appartenance à une minorité nationale ou ethnique (1). En outre, 1,33% des habitants, soit 135 788 personnes, avaient une langue minoritaire pour langue maternelle (2). Enfin, 15 % des habitants ont déclaré parler une langue minoritaire (3)². Les résultats se présentaient ainsi :

Données sur les minorités et les langues recueillies lors du recensement de 2001

Rom/Tsigane (1) 205 720 (2) 48 685 (3) 217 235
Croate (1) 25 730 (2) 14 345 (3) 47 122
Allemand (1) 120 344 (2) 33 792 (3) 1 068 667
Roumain (1) 14 781 (2) 8 482 (3) 96 356
Serbe (1) 7 350 (2) 3 388 (3) 27 061
Slovaque (1) 39 266 (2) 11 817 (3) 71 865
Slovène (1) 4 832 (2) 3 187 (3) 6 522
Bulgare (1) 2 316 (2) 1 299 (3) 4 018
Grec (1) 6,619 (2) 1 921 (3) 9 034
Polonais (1) 5 144 (2) 2 580 (3) 12 402
Arménien (1) 1 165 (2) 294 (3) 1 258
Ruthène (1) 2 079 (2) 1 113 (3) 2 733
Ukrainien (1) 7 393 (2) 4 885 (3) 15 214
Total : (1) 442 739 (2) 135 788 (3) 1 579 487

6. La loi CLXXIX de 2011 relative aux droits des nationalités a été adoptée par le Parlement hongrois le 19 décembre 2011, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution (Loi fondamentale) de la Hongrie, et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Ainsi que

¹ Le dernier recensement a été organisé en octobre 2011. Ses résultats ne sont pas encore disponibles.

² Source : Institut Central de la Statistique de la Hongrie.

l'exige la nouvelle Constitution hongroise³, cette loi appartient à la catégorie des « lois organiques », « dont l'adoption et la modification requièrent la majorité des deux tiers des voix des députés présents » (nouvelle Constitution hongroise, article T (4)).

7. La loi CLXXIX de 2011 remplace la loi de 1993 relative aux minorités nationales et ethniques, qui, déjà à l'époque de son adoption, a été considérée comme « *un texte ambitieux, offrant aux treize minorités nationales reconnues la possibilité de participer aux processus décisionnels* »⁴, et qui garantissait des droits individuels et collectifs aux minorités, c'est-à-dire aux Bulgares, Grecs, Croates, Polonais, Allemands, Arméniens, Roms, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens.

8. Ces dernières années, la Hongrie a modifié plusieurs fois la loi de 1993, en prenant en compte, entre autres, certaines des recommandations formulées par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « la Convention-cadre » et « le Comité consultatif ») et par le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après « la Charte des langues » et « le Comité d'experts »). Selon les autorités, la loi sur les nationalités vise à préciser et étendre encore les droits individuels et collectifs des minorités nationales et à éliminer certains dysfonctionnements concernant l'élection des organes d'autogestion des minorités.

9. Dans ce contexte, il convient aussi de noter que le Comité consultatif, dans son Troisième avis sur la Hongrie, adopté le 18 mars 2010, a encouragé les autorités hongroises à « *établir un nouveau cadre législatif global qui prendrait en compte dans une loi unique tous les aspects touchant à l'autonomie des minorités, afin de promouvoir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques* »⁵.

10. Les autorités ont informé la Commission de Venise que, avant l'adoption de la loi sur les nationalités, les différents acteurs concernés avaient été consultés. Selon des sources non gouvernementales, le délai imparti pour soumettre des commentaires était parfois trop court et les propositions formulées par les représentants des minorités et d'autres parties prenantes n'ont pas toujours reçu suffisamment d'attention. La Commission ne peut que rappeler que la consultation effective des minorités nationales est l'un des grands principes devant régir l'adoption et la mise en œuvre de la législation relative à la protection des minorités.

III. Normes internationales relatives à la protection des minorités nationales

11. La Hongrie a ratifié des traités internationaux de protection des droits de l'homme qui interdisent toute discrimination motivée par des considérations de langue et qui protègent les droits des minorités (notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27), la Convention-cadre et la Charte des langues). En outre, l'article Q.2 de la Constitution hongroise se lit ainsi : « *Afin de satisfaire ses engagements contractés dans le domaine du droit international, la Hongrie garantit la compatibilité entre le droit international et son droit interne.* »

12. Le contrôle du respect des obligations internationales incombant à la Hongrie en matière de protection des droits des minorités nationales est exercé par des organes de suivi spécifiques du Conseil de l'Europe (le Comité consultatif, le Comité d'experts, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Commissaire aux droits de l'homme

³ « Les règles détaillées relatives aux droits des nationalités vivant en Hongrie et les règles portant sur l'élection de leurs organes locaux et nationaux d'autogestion sont fixées par une loi organique. » (article XXIX(3)).

⁴ Voir *Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Troisième avis sur la Hongrie*, adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001.

⁵ *Idem*, § 144.

du Conseil de l'Europe) et a conduit à l'adoption de recommandations par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁶.

IV. Cadre constitutionnel

13. Plusieurs dispositions de la Loi fondamentale hongroise traitent des minorités nationales de la Hongrie. Dans le préambule (*profession de foi nationale*), qui s'ouvre par les mots « *Nous, membres de la nation hongroise* »⁷, les minorités nationales sont explicitement mentionnées : « *Les nationalités vivant avec nous font partie de la communauté politique hongroise et sont des éléments constitutifs de l'Etat. Nous nous engageons à promouvoir et sauvegarder notre patrimoine, notre langue unique, la culture hongroise, les langues et cultures des nationalités vivant en Hongrie et les valeurs du bassin des Carpates créées par l'homme ou qui lui ont été confiées par la nature.* »

14. L'article H de la Loi fondamentale précise :

« 1. *La langue officielle en Hongrie est le hongrois.*

2. *La Hongrie défend la langue hongroise.*

3. *La Hongrie protège la langue des signes hongroise en tant qu'élément de la culture hongroise.* »

15. L'article XV(2) énonce l'interdiction générale de la discrimination : « *La Hongrie assure à tous le respect des droits fondamentaux, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la situation patrimoniale, la naissance ou toute autre situation.* »

16. L'article XXIX traite explicitement des minorités nationales :

« 1) *Les nationalités vivant en Hongrie sont des éléments constitutifs de l'Etat. Chaque citoyen hongrois membre d'une nationalité, quelle qu'elle soit, a le droit d'exprimer et de préserver librement son identité. Les nationalités vivant en Hongrie ont droit à l'utilisation de leur langue maternelle, et à l'utilisation individuelle et collective de leur nom dans leur propre langue, au développement de leur propre culture et à l'enseignement dans leur langue maternelle.*

2) *Les nationalités vivant en Hongrie peuvent créer des organes locaux et nationaux d'autogestion.*

3) *Les règles détaillées relatives aux droits des nationalités vivant en Hongrie et les règles portant sur l'élection de leurs organes locaux et nationaux d'autogestion sont fixées par une loi organique.* »

17. De plus, en vertu de l'article 2(2), la participation des nationalités vivant en Hongrie aux travaux du Parlement est régie par une loi organique.

18. Enfin, selon l'article 30(3), le Commissaire aux droits fondamentaux et ses adjoints sont élus par le Parlement, à la majorité des deux tiers des voix des députés, pour une durée de six ans. Les adjoints ont pour mission de protéger les intérêts des générations futures et les droits des nationalités vivant en Hongrie.

19. Dans son avis de 2011 sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a examiné les dispositions relatives aux minorités nationales et à leur protection. D'une part, elle a noté le langage non inclusif du préambule, avec l'opposition entre « *Nous, membres de la nation hongroise* » et « *Les nationalités vivant avec nous* » (§ 40), l'absence de garantie

⁶ Voir la Résolution CM/ResCMN(2011)13 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie (adoptée par le Comité des Ministres le 6 juillet 2011, lors de la 1118^e réunion des Délégués des Ministres).

⁷ Voir la critique de cette phrase d'ouverture dans l'*Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie*, adopté par la Commission de Venise à sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), CDL-AD(2011)016, § 40.

explicite de protection des langues des minorités nationales (§ 45), ainsi que le fait que les dispositions fondamentales de la Constitution contiennent l'engagement de « respecter » les droits des citoyens appartenant à des minorités nationales, mais ne mentionnent pas explicitement l'engagement de « protéger » et de « promouvoir » ces droits (§ 82).

20. D'autre part, la Commission de Venise a reconnu que le préambule précise que les nationalités « font partie de la communauté politique hongroise et sont des éléments constitutifs de l'Etat » (§ 40), que l'article XXIX garantit aux nationalités de la Hongrie le droit à l'utilisation de leurs propres langues (§ 45) et que le préambule contient un large engagement de l'Etat à protéger ses nationalités (§ 82). La Commission de Venise a souligné que c'est de la manière d'interpréter et de mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles que dépendra la capacité des autorités hongroises à adopter une approche globale des droits des minorités sans faire baisser le niveau de protection garanti en Hongrie.

V. Analyse de la loi

A. Remarques générales

21. La Commission de Venise salue les efforts déployés par les autorités hongroises pour établir un cadre juridique complet consacré à la protection des minorités nationales. La loi sur les nationalités peut en effet être considérée comme un texte important, qui garantit aux personnes appartenant à une minorité nationale des droits internationalement reconnus, en vertu desquels ces personnes peuvent exprimer, préserver et développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle et linguistique.

22. La loi reconnaît aux minorités une large gamme de droits individuels (chapitre III). Les droits collectifs sont énoncés au chapitre IV⁸. L'exercice de ces droits est fondé sur la notion d'autonomie culturelle des nationalités, qui se définit ainsi : un droit collectif des nationalités qui se traduit par l'indépendance de la totalité des institutions et organisations des nationalités prévues par la loi, ces structures étant gérées par les communautés nationales selon le principe d'autogestion (article 2(3)).

23. Bien que des dispositions sur la protection des minorités figurent dans plusieurs autres lois⁹, la loi sur les nationalités est sans doute le texte le plus important consacré à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Ainsi que cela a déjà été indiqué (§ 6), cette loi est une loi organique contenant les « *règles détaillées relatives aux droits des nationalités vivant en Hongrie et les règles portant sur l'élection de leurs organes locaux et nationaux d'autogestion* ».

24. La Commission de Venise estime qu'il y a de bonnes raisons de garantir les droits des minorités dans la Constitution elle-même et/ou dans une loi organique, car ces droits doivent être protégés de manière permanente et sûre et ne doivent pas dépendre du bon vouloir d'une majorité des députés d'un parlement dont la composition varie d'une législature à l'autre.

25. Néanmoins, la Commission de Venise note que l'article 158 de la loi dresse la liste des dispositions de la loi qui sont de nature « organique » (les articles 1 à 157, 159 à 180, 181 à 183 et 193), sur la base de l'article XXIX (3) ou de l'article 31(3) de la Constitution. En d'autres termes, toutes les dispositions de la loi sont de nature organique, à l'exception de l'article 158 lui-même et des articles portant modification de dispositions anciennes relatives à la protection des minorités. Par conséquent, la quasi-totalité des articles de la loi requièrent une majorité de deux tiers pour pouvoir être modifiés. Se pose dès lors la question de savoir si le recours aux dispositions organiques est excessif, ce qui risque de susciter de longs conflits politiques et

⁸ Certains de ces droits, notamment les droits des minorités nationales en matière d'éducation, figurent aussi dans les dispositions transitoires.

⁹ Voir *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Cinquième rapport périodique présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'article 15 de la Charte*, MIN-LANG/PR (2012)4, p. 24-37 (en anglais uniquement).

d'engendrer des tensions inutiles et un coût élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires¹⁰.

26. En outre, la Commission de Venise note que l'écrasante majorité des dispositions transitoires faisant l'objet du chapitre XII contiennent aussi des règles substantielles concernant, en particulier, les droits des nationalités en matière d'éducation et de culture, le statut et la rémunération des membres des organes d'autogestion des nationalités, aux différents niveaux, etc. Les autorités hongroises ont expliqué que les dispositions transitoires du chapitre XII sont nécessaires pour assurer la continuité des droits pendant l'entrée en vigueur progressive des dispositions substantielles de la nouvelle loi, et que ces dispositions transitoires cessent de s'appliquer à mesure qu'entrent en vigueur les nouvelles dispositions. Toutefois, ce chapitre renferme aussi plusieurs dispositions substantielles « nouvelles »¹¹. La Commission ne comprend pas bien le choix de cette technique consistant à traiter les droits substantiels dans des dispositions transitoires, qui complique la lecture et la compréhension de la loi. Les dispositions relatives aux questions d'organisation sont également très importantes : en effet, en Hongrie, la création d'institutions des nationalités et leur fonctionnement déterminent largement la mise en œuvre des mesures de protection des minorités et les possibilités d'exercice des droits garantis.

27. Par ailleurs, la Commission de Venise estime que la loi sur les nationalités (notamment dans la mesure où c'est une loi organique dont la modification requiert une majorité qualifiée) contient des dispositions trop spécifiques et détaillées, de nature purement technique et procédurale¹², qui auraient pu figurer dans des lois ordinaires ou dans le règlement intérieur des organes concernés. Le caractère très détaillé de la loi réduit les possibilités de la faire évoluer en fonction de l'expérience tirée de son application ; il risque aussi de restreindre excessivement la liberté d'exercice de leurs droits par les minorités et de porter atteinte à l'autonomie des organes d'autogestion des nationalités (voir la partie c) ci-dessous). De plus, quoique très détaillées, des dispositions importantes de la loi manquent de clarté et il est parfois difficile de comprendre quelles relations elles entretiennent entre elles.

28. Il aurait fallu indiquer dans la loi quelle est sa place dans le système juridique hongrois et quelles relations elle entretient avec d'autres lois hongroises, auxquelles elle fait abondamment référence. En outre, les dispositions de la loi n'entrent pas toutes en vigueur à la même date¹³. Cela ajoute à la longueur et à la complexité de la loi et rend son interprétation et son application difficiles.

¹⁰ *Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie*, adopté par la Commission de Venise à sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), CDL-AD(2011)016, § 24.

¹¹ Par exemple, l'article 163(5) prévoit ce qui suit : Les diplômes, délivrés par une université ou un autre établissement d'enseignement supérieur, que les membres des nationalités ont obtenus dans leur pays d'origine, ainsi que les certificats attestant l'acquisition de compétences générales ou professionnelles, sont équivalents aux diplômes et certificats correspondants obtenus en Hongrie, conformément à l'accord international pertinent ou à la norme juridique applicable.

¹² Voir, par exemple, les règles très détaillées sur les élections et les élections complémentaires des organes locaux d'autogestion (articles 50 à 70) ou les règles sur la coopération des organes d'autogestion des nationalités avec les institutions de l'Etat et des municipalités (articles 79 à 86), sur le fonctionnement des organes d'autogestion des nationalités (articles 87 à 98), sur les conflits d'intérêts concernant les responsables et membres des organes d'autogestion des nationalités (article 106), sur les cas de retrait de distinctions honorifiques (articles 107 et 108) ou encore sur la rémunération (articles 109 à 112).

¹³ Selon l'article 157 de la loi, si la plupart de ses dispositions entreront en vigueur le lendemain de sa promulgation, cinq autres dates sont prévues pour l'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions spécifiques (le 1^{er} janvier 2012, le 31 mars 2012, le 1^{er} septembre 2012, le 1^{er} janvier 2013, le 1^{er} septembre 2013 et le jour où sera annoncée l'organisation des élections de 2014 concernant les organes d'autogestion des nationalités).

29. Enfin, il convient de noter que plusieurs dispositions de la loi ont été contestées devant la Cour constitutionnelle par le nouveau commissaire aux droits fondamentaux¹⁴. Les autorités hongroises ont informé la Commission que le Parlement avait déjà décidé des modifications à apporter à la loi sur les points suivants : la condition imposée aux organisations des nationalités, qui doivent être des associations à but non lucratif pour pouvoir proposer des candidats ; la responsabilité collective des membres d'un organe d'autogestion d'une nationalité en cas d'utilisation illicite des biens de cet organe ; le sort des biens d'un organe d'autogestion d'une nationalité en cas de dissolution de cet organe ; la question du droit d'utiliser la langue des signes. Les autorités ont précisé que la procédure de promulgation de ces modifications avait été engagée. La notion juridique de « retrait de distinctions honorifiques » serait également en cours de révision.¹⁵

B. Remarques spécifiques

a) Terminologie. Définitions

30. Conformément à la Loi fondamentale, la loi sur les nationalités introduit la notion de « nationalités », qui remplace l'expression « minorités nationales et ethniques ». Il convient de rappeler que la loi de 1993 était intitulée « loi relative aux droits des minorités nationales et ethniques ».

31. Ni la Convention-cadre ni son rapport explicatif ne donnent de définition de la notion de « minorité nationale ». Les Parties à la Convention-cadre disposent donc d'une marge d'appréciation en la matière, pour prendre dûment en compte la situation particulière prévalant dans leur pays. Toutefois, elles doivent exercer ce droit dans le respect des principes généraux du droit international et des principes fondamentaux énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre¹⁶. La marge d'appréciation n'est pas non plus illimitée, car l'interprétation donnée par les Etats parties ne saurait être une source de distinctions arbitraires ou injustifiées.

32. Selon la loi sur les nationalités, l'on entend par « nationalités » des groupes ethniques qui se caractérisent par certains éléments objectifs (la langue, la culture et les traditions) et par un élément subjectif (la volonté de préserver ces éléments objectifs). Cette définition ressemble beaucoup à celle qui figurait dans la loi de 1993. La nouvelle loi se lit ainsi : « *tous les groupes ethniques établis en Hongrie depuis au moins un siècle sont des nationalités ; numériquement minoritaires dans la population de l'Etat, les nationalités se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions, et manifestent un esprit de cohésion qui tend à la préservation de leurs caractéristiques et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés, formées au cours de l'histoire* » (article 1§(1)). En outre, un membre d'une nationalité est défini comme une personne « *qui réside en Hongrie, se considère comme faisant partie d'une nationalité et déclare son appartenance à cette nationalité dans les cas et selon les modalités déterminés par la présente loi* » (article 1 (2)).

¹⁴ Le recours concerne : l'article 2 (14) – sur la définition des organisations des nationalités en tant qu'associations à but non lucratif, seules habilitées à proposer des candidats aux élections ; l'article 56 (1) – l'utilisation des résultats du recensement de 2011 comme base pour organiser l'autogestion des nationalités ; l'article 107, (1.b) et (2) – le retrait de distinctions honorifiques comme moyen de sanctionner les membres des organes d'autogestion des nationalités ; l'article 142 – la question de la responsabilité collective en cas d'utilisation illicite des biens d'un organe d'autogestion d'une nationalité ; l'article 167 – les biens d'un organe local d'autogestion d'une nationalité en cas de dissolution de cet organe, et le transfert de la propriété de ces biens au comté ou à la municipalité ; l'article 95, (1) et (3) – l'obligation d'utiliser le hongrois, parallèlement à la langue de la nationalité, pour les rapports des réunions tenues par les organes d'autogestion des nationalités ; enfin, l'article 101 (3) – le financement, par les organes d'autogestion des nationalités, de l'utilisation de la langue des signes, ou de tout autre système de communication spécial, lors de leurs réunions.

¹⁵ Voir les remarques du Gouvernement sur le *projet d'avis sur la loi relative aux droits des nationalités*, CDL(2011)047 (en anglais uniquement).

¹⁶ R. Hofmann, « The Framework Convention for the protection of National Minorities: an introduction », in M. Weiler (dir.), *The Rights of minorities. A commentary on the European Convention of National Minorities*, Oxford University Press, 2004, p. 16.

33. La durée d'établissement d'« au moins un siècle » est une condition assez restrictive¹⁷, car elle ne peut être remplie que par les minorités autochtones ou « historiques » et exclut les « nouvelles minorités ». Un certain nombre de déclarations formulées par des Etats parties à la Convention-cadre font état de la nécessité de liens traditionnels, solides, anciens et durables avec le territoire de l'Etat¹⁸ ; toutefois, aux fins de la définition de cette condition, le critère de trois générations a été jugé plus approprié¹⁹ que le critère très restrictif de 100 ans, utilisé dans la législation nationale de certains Etats²⁰.

34. Par ailleurs, la Commission constate que la protection des minorités est étroitement liée au territoire et suppose des relations avec le niveau de gouvernement national et les niveaux locaux, qui sont régies avec précision par la loi. Cela risque de créer des difficultés, tant pour l'interprétation de la définition que pour la mise en œuvre de la loi, notamment en ce qui concerne certains groupes minoritaires, tels que les Roms. Les Roms se répartissent en effet dans de nombreux groupes ayant des origines territoriales différentes et une longue histoire de déplacements collectifs dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale. La combinaison de la condition temporelle et de la condition territoriale risque aussi de soulever des problèmes.²¹

35. Bien que la définition donnée ci-dessus (contrairement à celle qui figure dans la loi de 1993) ne fasse pas référence au critère de « citoyenneté », il ressort clairement de la Constitution hongroise (article XXIX) et de la présente loi²² qu'en Hongrie, les droits des minorités sont réservés aux seuls citoyens.

36. Si cette approche n'est pas rare dans les pays européens, la Commission de Venise a cependant indiqué clairement que le fait de limiter la notion de minorité aux seuls citoyens va à l'encontre des tendances récentes de la protection des minorités en droit international. Elle a ajouté que – sauf dans le cas d'une représentation politique à des niveaux autres que le niveau local – la citoyenneté ne joue généralement aucun rôle par rapport au contenu des droits des minorités consacrés par les textes internationaux²³. De plus, la Commission a conclu dans son rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités²⁴ 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 elle a estimé devoir encourager « *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* ».

¹⁷ La Commission de Venise a déjà exprimé des doutes sur ce critère, lors de l'évaluation de la loi de 1993. Voir CDL-MIN(1993)004rev, *Avis sur le projet de loi hongrois n° 5190 sur les droits des minorités nationales et ethniques*, § 4.

¹⁸ Exemples : Autriche : « groupes [...] qui vivent et ont eu traditionnellement leur domicile » ; Estonie : « maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie » ; Allemagne : « groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne » ; Lettonie : « qui ont vécu traditionnellement en Lettonie depuis des générations » ; Luxembourg : « un groupe de personnes installées depuis de nombreuses générations sur son territoire » ; Suisse : « des liens anciens, solides et durables avec la Suisse ».

¹⁹ Voir G. Brunner et H. Küpper, *Minderheitenschutz im östlichen Europa, Ungarn, 2004*, et A. Verstichel, « Personal scope of Application: an open, inclusive and dynamic approach », in A. Verstichel et al. (dir.), *Antwerp-Oxford, Intersentia, 2008*, p. 148, où il est fait référence à une déclaration du Commissaire hongrois pour les minorités nationales et ethniques, Jenő Kaltenbach, selon laquelle le critère de durée aurait dû être fixé à trois générations.

²⁰ Dans la loi polonaise de 2005 sur les minorités nationales et ethniques, et déjà dans la loi hongroise de 1993 relative aux droits des minorités.

²¹ L'interprétation conjointe des deux conditions, ajoutée aux déclarations figurant dans le préambule de la nouvelle Constitution de la Hongrie, risque de peser sur les relations avec d'autres pays (voir CDL-AD(2011)016, *Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie*, § 39).

²² L'article 170(1) de la loi prévoit expressément que l'effet de la loi s'applique aux citoyens hongrois résidant en Hongrie et appartenant à une nationalité, ainsi qu'aux communautés formées de ces personnes.

²³ Voir CDL(2001)74, avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, § 4 (en anglais) ; CDL(2001)71 rev., avis sur le projet de loi concernant les droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, § 4 (en anglais).

²⁴ CDL-AD(2007)001, § 144, rapport adopté par la Commission de Venise à sa 69^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006).

37. Les Etats parties à la Convention-cadre ont aussi été encouragés par l'organe de suivi de ce traité (le Comité consultatif) à envisager d'intégrer dans le champ d'application de la Convention-cadre des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris, le cas échéant, des non-ressortissants, en procédant article par article (secteur par secteur).

38. En plus d'établir le critère de « citoyenneté », la loi énumère (dans son annexe) les treize groupes ethniques qualifiés de « nationalités » : Bulgares, Grecs, Croates, Polonais, Allemands, Arméniens, Roms, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens. Telle qu'elle est présentée, cette liste semble exhaustive. Par conséquent, les personnes appartenant à d'autres groupes n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les nationalités. La loi précise cependant que, si ces groupes utilisent avec succès la procédure d'initiative populaire prévue à l'article 148(3), ils peuvent devenir bénéficiaires des droits reconnus aux minorités. Cette procédure consiste à recueillir les signatures d'au moins un millier d'électeurs appartenant à un groupe ethnique et à les soumettre à la commission électorale nationale, qui « *sollicitera l'avis du Président de l'Académie des sciences de la Hongrie sur la question de savoir si les conditions légales sont réunies* » (article 148(5)).

39. La Commission se réjouit de la décision du législateur hongrois de laisser ouvertes des possibilités d'évolutions futures, à savoir l'extension du champ d'application personnel de la protection des minorités à des groupes autres que les 13 nationalités reconnues.

b) Collecte de données et droit à l'auto-identification libre et individuelle

40. L'article 11(2) de la loi précise que personne ne peut être obligé à faire une déclaration sur la question de son appartenance à une minorité, bien que l'exercice d'un certain droit reconnu à une minorité puisse être subordonné à une telle déclaration²⁵. Cela est conforme au 1^{er} paragraphe de l'article 3 de la Convention-cadre, qui se lit ainsi : « *Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.* ». Il convient aussi de saluer le fait que la loi reconnaît la possibilité d'une appartenance double ou multiple. De plus, la loi prévoit une garantie importante, qui constitue un autre aspect positif : la collecte de données relatives aux minorités doit être fondée sur un système d'auto-identification volontaire et sur l'anonymat (confidentialité) (article 13(1)). La Commission de Venise constate avec satisfaction que la loi met clairement l'accent sur le droit individuel de déclarer (ou non) son appartenance à une nationalité.

41. La Commission, qui se félicite des garanties prévues par la loi en ce qui concerne ces grands principes, tient à souligner l'importance de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population. Elle se réjouit de constater que, comme les autorités hongroises l'ont indiqué, le plus grand soin a été apporté, lors de la préparation du recensement de 2011, à l'élaboration des formulaires et au libellé des questions, de manière à ce que chacun puisse exprimer librement son identité ethnique, linguistique ou religieuse. En particulier, les questions ayant trait à la nationalité/l'appartenance ethnique, à la langue et à la religion étaient facultatives et ouvertes²⁶ et il était possible d'y répondre de manière anonyme. Il était également possible de déclarer une appartenance double ou multiple.

42. Il convient aussi de saluer le fait que des représentants des minorités ont été consultés sur le libellé des questions et que les formulaires de recensement étaient disponibles dans les langues des 13 minorités reconnues. De même, les principes contenus dans la

²⁵ Les données recueillies lors du recensement qui concernent l'appartenance à une minorité sont utilisées, entre autres, aux fins suivantes : l'utilisation des langues maternelles des minorités nationales pour les comptes rendus et décisions des réunions des représentants des municipalités (art. 5, (4) et (5)) ; l'utilisation de ces langues lors de la promulgation et de la diffusion des décrets et annonces, ainsi que pour les formulaires et sur les panneaux municipaux portant des noms et autres inscriptions (y compris des noms de localités ou de rues) (art. 6 (1)) ; la prise en compte de la connaissance de ces langues en tant que critère de recrutement des fonctionnaires locaux et des agents du secteur public, ainsi que lors de l'installation d'un notaire ou d'un huissier de justice (art. 6 (2)) ; l'utilisation de ces langues dans les médias gérés ou financés par les municipalités (art. 6 (3)).

²⁶ Voir à ce propos :

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendation_French.pdf, § 425.

Recommandation n° R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques devraient être dûment pris en compte dans le cadre du traitement et de l'utilisation des données collectées.

43. La Commission de Venise comprend que l'utilisation des résultats du recensement comme base pour la mise en œuvre des mesures de protection des minorités et pour l'établissement des organes d'autogestion des nationalités représente, pour les autorités hongroises, un moyen plus approprié d'éviter les abus observés lors de précédentes élections de membres de ces organes. La Commission note cependant que ce choix – du moins en ce qui concerne les prochaines élections de ce type – a suscité des inquiétudes et fait débat en Hongrie. Ces réactions peuvent notamment s'expliquer ainsi : le recensement s'est tenu avant l'adoption de la nouvelle loi et, comme l'ont indiqué leurs représentants, les membres des nationalités de la Hongrie n'ont pas été dûment informés de l'impact des données collectées lors du recensement sur les politiques de protection des minorités.

44. A cet égard, la Commission de Venise (qui ne met par ailleurs nullement en doute la bonne organisation du recensement de 2011) tient à rappeler que des actions de sensibilisation menées auprès des communautés nationales, bien avant le début du recensement et en coopération avec les représentants des nationalités, peuvent largement contribuer à bien faire comprendre les objectifs et l'utilité du recensement et l'importance de collecter des données sur la composition ethnique de la population. Ces actions sont aussi une excellente occasion d'informer la population sur les garanties nationales et les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

45. En outre, les autorités devraient envisager de compléter les résultats du recensement en utilisant d'autres possibilités (études ou enquêtes sociologiques, etc.) d'obtenir des données sur la taille des communautés nationales et leur situation respective. Ces méthodes complémentaires devraient aussi permettre de suivre l'évolution du nombre de personnes concernées entre deux recensements (un recensement a lieu tous les 10 ans), ce qui est très utile pour concevoir et mettre en œuvre les politiques de protection des minorités.

c) Organes d'autogestion des nationalités

46. La Commission de Venise se félicite du maintien et du renforcement du système d'organes d'autogestion des minorités au niveau local, régional et national²⁷. L'expression « organes d'autogestion des nationalités » est employée à l'égard d'organes qui sont élus par les électeurs inscrits sur le registre de la nationalité et dont le nombre de membres fluctue en fonction du nombre d'électeurs inscrits. Ce système, qui était déjà prévu par la loi de 1993 et qui a été modifié en 2005, fait des organes d'autogestion des minorités les partenaires stratégiques des autorités centrales et locales dans la résolution des questions politiques qui concernent expressément les minorités : ils jouissent du droit de consultation et d'approbation pour les questions les plus importantes concernant la vie de la communauté (enseignement, culture et usage de la langue) ainsi que d'une autonomie fonctionnelle et financière concernant la création, le fonctionnement et la gestion d'établissements éducatifs et culturels²⁸.

47. La loi de 2011 sur les nationalités contient un certain nombre de dispositions qui visent, eu égard aux dysfonctionnements constatés par le passé, à renforcer, d'une part, le caractère équitable des élections des organes d'autogestion des minorités et, d'autre part, la

²⁷ L'« organe d'autogestion d'une nationalité » est défini comme étant « une organisation établie sur le fondement de la présente loi par des élections démocratiques et qui fonctionne sous la forme d'une personne morale, qui exerce des missions de service public pour la nationalité suivant ce qui est défini par la loi et qui est créée pour assurer le respect des droits des communautés composant la nationalité, la protection et la représentation des intérêts de la nationalité et la gestion autonome des affaires publiques de la nationalité qui relèvent de son domaine de responsabilités et de compétence au niveau local, régional ou national » (article 2 (2)).

²⁸ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, troisième avis sur la Hongrie, adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001, et Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Cinquième rapport périodique présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'article 15 de la Charte, MIN-LANG/PR (2012)4.

légitimité de ces organes²⁹. Les élections des organes locaux d'autogestion ne peuvent avoir lieu que dans les localités où une nationalité a une présence réelle. Conformément à l'article 56 de la loi, si le nombre des personnes qui font partie d'une certaine nationalité dans une localité, selon les données issues du recensement, n'atteint pas trente ou si, au niveau régional, le nombre des élections locales organisées n'atteint pas dix, l'organe local ou régional d'autogestion d'une nationalité ne sera pas élu. En pareil cas, ce sera un organe d'autogestion de la nationalité compétent au niveau de l'ensemble de la nation qui sera élu. Les élections se fonderont sur les données issues du recensement (voir observations ci-dessus).

48. Pour exercer le droit de vote, les citoyens doivent avoir le droit de voter aux élections locales, appartenir à la nationalité en question et déclarer cette appartenance (article 53 (1)). Une liste électorale actualisée en permanence sera instaurée en tant qu'élément nouveau. Les conditions requises pour exercer le droit d'être élu sont renforcées : seul un électeur inscrit sur le registre de la nationalité qui est éligible aux élections locales et qui n'a pas été candidat d'une autre nationalité à des élections générales ou partielles, qui parle la langue de la nationalité et qui connaît bien sa culture et ses traditions peut être candidat à l'élection du conseil local d'une nationalité (article 54). La loi ne précise toutefois pas qui vérifie et comment si cette dernière condition est satisfaite ou non. Afin de garantir la sécurité juridique à cet égard, la loi devrait contenir des dispositions spécifiques concernant la certification du respect de cette condition.

49. Selon les articles 58 à 61, les « organisations de la nationalité » ont le droit de présenter des candidats à l'élection des membres des organes d'autogestion de la nationalité à différents niveaux. Une organisation de la nationalité est définie par la loi comme étant « une association à but non lucratif qui a pour finalité ... de représenter une certaine nationalité ... » (article 2(14)). A cet égard, deux questions peuvent être soulevées. En premier lieu, on ne comprend pas très bien si une organisation de la nationalité peut aussi comprendre des non-citoyens qui vivent en Hongrie et qui appartiennent à une certaine minorité. En second lieu, il pourrait sembler contestable de restreindre les organisations de la nationalité qui sont dotées de droits en matière électorale uniquement aux associations à but non lucratif. En tout état de cause, étant donné que cela a une incidence sur la participation des membres de la nationalité à l'élection des organes d'autogestion de la nationalité, il convient de clarifier la distinction entre « organisations de la nationalité » et « associations nationales » suivant la définition de l'article 2(15). La Commission de Venise a appris que « le parlement s'est déjà prononcé sur la modification de la loi, en ce qui concerne le critère du but non lucratif des organisations de la nationalité habilitées à présenter des candidats [...] »³⁰. La Commission n'a pas été en mesure d'examiner cet amendement.

50. De très nombreuses dispositions de la loi actuelle sont consacrées à l'élection, à l'organisation, au fonctionnement et à la supervision des organes d'autogestion des nationalités³¹, et les règles régissant le fonctionnement de ces derniers et de leurs structures internes semblent être excessivement détaillées. Tel est le cas notamment du remplacement des titulaires de mandats devenus vacants, des élections partielles, de la transformation des organes d'autogestion de nationalités ainsi que de leur création et de leur dissolution, de l'organisation des réunions, de leur publicité, des majorités et du quorum requis pour l'adoption

²⁹ Les élections auront lieu le même jour que les élections des collectivités locales.

³⁰ Voir note de bas de page n° 15.

³¹ Notamment : leurs membres, le registre de la nationalité, les circonscriptions, l'organisation d'élections, la présentation de candidats, le vote, la publication des résultats des élections, le remplacement des titulaires de mandats devenus vacants, les incompatibilités, les élections partielles, les organes d'autogestion de nationalités qui ont été transformés, le mandat des organes d'autogestion des nationalités et l'organe directeur, le statut et les droits et obligations des organes d'autogestion des nationalités, leur coopération avec l'Etat et les instances locales et le fonctionnement, la déclaration de patrimoine, les commissions de chaque organe d'autogestion de nationalité, leurs présidents, les conflits d'intérêts, le retrait de distinctions honorifiques, la rémunération, les responsabilités et la compétence des organes d'autogestion des nationalités, les bases financières de l'accomplissement des obligations publiques de la nationalité et le suivi des opérations, la succession et la liquidation en cas de cessation d'activité, les associations d'organes d'autogestion de nationalités, la supervision des organes d'autogestion de nationalités et leurs relations avec les organes de l'Etat central.

de décisions et même de la teneur des procès-verbaux. La Commission estime qu'un grand nombre de ces règles d'organisation et/ou de procédure pourraient être énoncées dans le règlement intérieur pertinent. Plus généralement, la Commission s'inquiète à l'idée qu'une réglementation aussi détaillée et pas toujours claire puisse avoir des effets négatifs sur l'autonomie des organes d'autogestion des nationalités et conduire à des restrictions abusives du libre exercice de leurs droits par les personnes appartenant à des nationalités. Certes, les organes d'autogestion des nationalités sont des personnes morales, qui doivent exercer leurs droits « de la manière déterminée par la loi » (article 76) et les organes élus par les minorités ne doivent pas agir de manière isolée par rapport à la société en général mais en faire activement partie. Néanmoins, étant donné qu'ils « peuvent agir en toute indépendance » (article 78(2)), il faudrait leur garantir un degré suffisant de souplesse, en plus de la clarté juridique nécessaire, pour éviter toute ingérence abusive de la part des pouvoirs publics.

51. La Commission constate aussi que la liste des responsabilités des organes locaux d'autogestion des nationalités contient pour l'essentiel (articles 113-122), au lieu de compétences de fond relatives à la protection des minorités, des textes officiels qui doivent être adoptés par ces organes pour permettre le fonctionnement de l'autonomie culturelle des communautés nationales. Cette autonomie semble aussi être encadrée par une réglementation particulièrement détaillée (articles 79 à 86) de l'accord de coopération que ces organes doivent conclure avec la municipalité concernée³².

52. L'article 150 (c) de la loi habilite le gouvernement à exercer un contrôle sur les organes d'autogestion des nationalités pour vérifier qu'ils respectent bien la loi, contrôle qui est effectué par les services de l'Etat au niveau des métropoles et des comtés. Bien que la loi limite la portée de ce contrôle administratif à la question de la légalité de l'action (ou de l'inaction) des organes d'autogestion des nationalités (article 147), l'exercice de ce pouvoir de contrôle par l'exécutif peut être une source de préoccupations : en premier lieu, compte tenu de la réglementation très détaillée, mentionnée ci-dessus, de la gestion et du fonctionnement des organes d'autogestion des nationalités, il serait assez difficile à ces derniers de garantir une parfaite conformité avec la loi et donc d'éviter des ingérences abusives et excessives de la part de l'exécutif ; et, en second lieu, la loi ne précise pas comment ce contrôle doit s'exercer. La Commission de Venise croit comprendre que le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autogestion des nationalités doit s'exercer conformément aux dispositions applicables au contrôle exercé sur les collectivités locales, sur le fondement du principe de légalité. Elle considère cependant qu'il faut davantage de clarté à cet égard. En particulier, la Commission de Venise estime important, eu égard aux conséquences possibles du contrôle exercé par l'Etat (qui peut aller jusqu'à la dissolution des organes d'autogestion des nationalités), qu'une différenciation soit faite relativement à la pertinence juridique des irrégularités constatées dans les activités de ces organes, en fonction de leur gravité.

53. Le mécanisme prévu pour la dissolution par le parlement de l'organe d'autogestion d'une nationalité (article 148, article 150(d), article 151(1)) peut aussi susciter des inquiétudes. Ces dispositions découlent de la nouvelle Constitution de la Hongrie (article 35(5)), qui permet la dissolution par le parlement des organes représentatifs locaux en raison d'une violation de la Constitution. Dans son avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise avait fait part de sa préoccupation à l'égard de la disposition susmentionnée, en soulignant qu'« [il] semble qu'une mesure de cette importance puisse se prendre sans décision de justice contraignante et que le rôle de la Cour constitutionnelle soit purement consultatif dans ce contexte »³³.

³² L'accord peut avoir des répercussions sur des questions concernant l'usage collectif de la langue, l'éducation des nationalités, la préservation de leurs traditions et de leur culture, la presse locale, l'égalité des chances, l'insertion sociale et les services sociaux (article 81).

³³ CDL-AD(2011)016, Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, paragraphe 119.

d) Enseignement

54. La Commission de Venise ne peut que se réjouir de la confirmation et du renforcement des droits en matière d'enseignement dans la loi sur les nationalités. En effet, l'article 12 (1.c) reconnaît expressément le droit de chacun à l'égalité des chances en matière d'enseignement et il oblige l'Etat à prendre des mesures effectives pour le promouvoir.

55. Conformément à l'article 19, les nationalités ont le droit à l'enseignement à tous les niveaux, de la maternelle jusqu'à l'enseignement supérieur, ainsi que le droit de mettre en place pour leurs membres un enseignement supplémentaire relatif à la nationalité. L'Etat soutient expressément l'emploi des langues des nationalités dans l'enseignement public des nationalités. En outre, les frais supplémentaires engendrés par l'enseignement public des nationalités sont pris en charge par l'Etat (« de la manière déterminée par les dispositions légales »). En même temps, le chapitre V de la loi parle clairement de l'« autonomie des nationalités en matière d'enseignement » et il la régit en détail.

56. Les enfants suivent « *l'enseignement dans leur langue maternelle, l'enseignement bilingue de la nationalité, l'enseignement de la langue de la nationalité ou l'enseignement de la nationalité rom* » en fonction de la décision de leurs parents. Il faut une demande concernant au minimum huit enfants de la même nationalité pour organiser un enseignement spécifique à la nationalité au niveau de la maternelle et au niveau scolaire proprement dit. Si le seuil n'est pas atteint, il faut créer les conditions nécessaires à un enseignement supplémentaire spécifique à la nationalité. Cet enseignement supplémentaire peut être organisé par l'organe d'autogestion de la nationalité (article 22(3)). Ainsi que semble l'indiquer l'article 160(2), qui fait partie des dispositions transitoires, les enfants des nationalités peuvent aussi opter pour un enseignement en langue hongroise.

57. La situation des enfants roms est traitée de manière spécifique. Etant donné que, suivant ce qu'indiquent les autorités, la plupart des Roms ne parlent pas le rom, la loi prévoit en ce qui les concerne un enseignement en hongrois en tant qu'option principale, sauf dans les cas où, à la demande de leurs parents, les établissements scolaires concernés sont tenus d'assurer l'enseignement du rom (ou du *beás*, pour les membres du groupe particulier qui parle cette langue).

58. La Commission de Venise se félicite de l'effort fait par le législateur pour répondre aux besoins particuliers en matière d'enseignement qui peuvent exister parmi les nationalités de Hongrie, bien qu'il le fasse parfois de manière compliquée et déroutante.

59. La Commission de Venise constate que la loi sur les nationalités n'exige pas la création d'un nombre fixe et permanent d'établissements d'enseignement couvrant tous les niveaux de l'enseignement dans la langue de la nationalité, mais qu'elle confie aux autorités compétentes la charge d'organiser année après année la solution leur permettant de répondre aux besoins et, par là même, de se conformer à l'obligation d'enseignement dans la langue de la nationalité. Cela est confirmé par l'article 83.7 de la loi CXC de 2011 relative à l'enseignement public national, qui prévoit une enquête annuelle concernant l'« enseignement dans la langue de la nationalité ». La Commission de Venise estime que, bien que la souplesse soit louable, cette façon de procéder peut aboutir à une incertitude quant à la stabilité et à la continuité de l'enseignement minoritaire et avoir des répercussions négatives sur le choix des parents relativement à l'enseignement dispensé à leurs enfants (enseignement dans la langue de la nationalité//enseignement en hongrois).

60. L'« autorité compétente » peut être soit l'autorité publique (municipalité, gouvernement métropolitain ou de comté) ou l'un des organes d'autogestion des nationalités, qui bénéficient du droit de créer et gérer des établissements d'enseignement public et/ou de reprendre de tels établissements qui existent déjà (article 24 (1)). La loi régit de manière détaillée les conditions dans lesquelles de telles cessions sont possibles ainsi que les accords en la matière et les règles de procédure (article 25). Néanmoins, les relations entre les différentes dispositions

régissant les conditions nécessaires pour créer des établissements/classes/groupes d'enseignement dans la langue de la nationalité (article 22 (5)) et celles qui concernent l'autonomie éducative proprement dite des nationalités (article 24 (1)) ne sont pas suffisamment claires et elles peuvent aboutir à des malentendus quant à la répartition des tâches entre les organes d'autogestion des nationalités et les pouvoirs publics.

61. En outre, selon l'article 160, l'enseignement dans la langue maternelle et l'enseignement de la langue maternelle sont soumis, en plus des conditions susmentionnées, aux possibilités et nécessités locales³⁴. Etant donné que cette disposition reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'autorité compétente en la matière, il faudrait plus de clarté quant à l'autorité habilitée à décider et quant à la participation de l'organe d'autogestion de la nationalité à cette décision.

62. Les dispositions qui régissent le financement de l'enseignement dans la langue de la nationalité (article 26 ; article 30) auraient aussi besoin de quelques éclaircissements, notamment en ce qui concerne les ressources attribuées par l'Etat – et les modalités nécessaires pour les obtenir – aux organes d'autogestion des nationalités qui gèrent des établissements d'enseignement. Etant donné qu'elle confie à ces organes le droit de faire fonctionner des établissements d'enseignement public, la loi devrait contenir des dispositions détaillées et explicites concernant leur financement et/ou faire clairement référence aux dispositions applicables qui se trouvent dans d'autres lois³⁵.

e) Développement culturel des nationalités. Accès aux médias

63. La loi CLXXIX de 2011 sur les nationalités garantit aussi les droits des nationalités en matière de culture, de développement culturel et d'accès aux médias. La Commission de Venise tient à souligner les efforts déployés par les autorités hongroises pour favoriser la préservation et le développement du patrimoine culturel et religieux des nationalités et pour rendre possible la radiodiffusion d'émissions des minorités nationales dans leur propre langue.

64. Ainsi que la Commission consultative l'a déclaré dans ses avis, les autorités hongroises ont déjà fait dans le passé des efforts considérables « *pour continuer à améliorer la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et pour mettre en œuvre la législation applicable dans ce domaine. Des ressources financières importantes ont été débloquées pour garantir la pleine application de ces mesures* ».³⁶

65. Les articles 33 à 43 de la loi sur les nationalités, qui concernent l'autogestion culturelle des nationalités, régissent les modalités applicables à la consultation des organes d'autogestion des nationalités sur les décisions en matière culturelle qui revêtent un intérêt pour leurs communautés et donnent expressément à ces organes le droit de créer et de gérer des institutions culturelles en rapport avec la nationalité. En outre, ils autorisent la cession à ces organes du droit de gérer des institutions culturelles – créées par d'autres – qui exercent des missions culturelles en rapport avec la nationalité « dans une proportion d'au moins 75 % » et satisfont aux besoins culturels de la nationalité en question « pour au moins 75 % ». Des règles détaillées sont prévues quant aux accords nécessaires pour de telles cessions et pour les obligations ultérieures de gestion incombant aux organes d'autogestion des nationalités auxquels les institutions en question ont été cédées. L'origine de ce pourcentage n'est cependant pas claire et la disposition législative en question (l'article 37 (1)) semble être difficile à interpréter en l'absence de règles explicatives complémentaires. On ne voit pas très bien ni si la cession de droits est obligatoire ni si la coexistence de différentes institutions est possible sans difficultés financières pour les institutions culturelles en rapport avec la nationalité.

³⁴ Voir à cet égard l'article 10.2 de la Convention-cadre.

³⁵ L'article 24 (1) de la loi fait référence de manière générale à la loi relative à l'enseignement public et aux dispositions légales relatives à la gestion des finances publiques.

³⁶ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Troisième avis sur la Hongrie, adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001.

66. Il est regrettable que la dimension financière du mécanisme établi par la loi, indispensable pour qu'il soit mis en œuvre effectivement et pour donner vie à l'autonomie culturelle des minorités, soit régie par une seule disposition, l'article 39 (6), qui ne fait qu'une référence générale à la loi relative au budget central. Cela est particulièrement important car, pendant la période écoulée, les minorités nationales ont fait face en Hongrie à de graves difficultés financières, ce qui a eu des répercussions négatives sur la mise en œuvre de nombreux projets culturels et sur leurs perspectives dans ce domaine. Selon la Commission, il faudrait établir des mécanismes adéquats pour l'obtention de fonds publics, en concertation avec les représentants des nationalités, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi. L'adoption de règles et procédures financières expresses et détaillées pourrait être l'un des moyens importants permettant d'apporter de la clarté à cet égard.

67. La Commission de Venise se réjouit des efforts qui sont faits pour garantir le droit d'obtenir des informations dans sa langue maternelle par le biais des médias tant imprimés qu'électroniques et pour assurer la radiodiffusion de programmes dans des langues minoritaires sur les stations et chaînes publiques de radio et de télévision (voir les articles 44 à 49 de la loi régissant les droits des nationalités en matière de médias ainsi que l'article 6 (3), qui instaure un seuil chiffré en ce qui concerne les droits liés aux médias, et l'article 6 (4) sur la consultation des nationalités et de leurs organes d'autogestion dans ce domaine).

68. En même temps, elle réaffirme la préoccupation déjà exprimée par le Comité consultatif s'agissant de trouver une solution au problème posé par le fait que ces émissions destinées aux minorités continuent souvent d'être diffusées à des heures de faible écoute, lorsque peu de personnes sont en mesure de les écouter ou de les regarder³⁷. Elle estime important que les autorités trouvent des moyens d'offrir dans ce domaine davantage de garanties effectives aux nationalités, notamment en ce qui concerne la réglementation particulière des services publics de l'audiovisuel.

f) Droits linguistiques

69. La loi sur les nationalités contient plusieurs dispositions consacrées au droit d'employer sa langue maternelle dans la vie privée et publique. Certes, l'article 12 () a), qui fait partie du chapitre III concernant les *Droits individuels en matière de nationalité*, garantit le droit individuel d'« employer librement sa langue maternelle à l'oral et à l'écrit », mais les conditions précises applicables à l'emploi des langues en question seront garanties par l'Etat « dans les cas précisés par une disposition légale distincte » (article 5 (1)). En conséquence, la jouissance de ce droit dépend, dans les cas particuliers, de lois distinctes. Par exemple, alors qu'il permet l'utilisation des langues des nationalités au parlement, l'article 5 (1) ne contient aucune indication quant aux conditions, notamment financières, en vertu desquelles les nationalités peuvent bénéficier de ce droit en pratique. En outre, selon l'article 5 (2), l'emploi de la langue maternelle dans le cadre des procédures civiles, pénales et administratives repose sur les lois de procédure pertinentes.

70. La Commission constate effectivement que l'emploi des langues minoritaires (« langue maternelle, régionale ou d'une nationalité ») dans le cadre des actions en justice est régi par l'article 6 de la loi III de 1952 relative au Code de procédure civile et par l'article 9 (ainsi que par les articles 114 et 339) de la loi XIX de 1998 relative à la procédure pénale, qui font référence aux accords internationaux auxquels la Hongrie est partie.

71. En plus des garanties générales et des obligations correspondantes de l'Etat dans le domaine de la protection des langues minoritaires, la loi donne quelques indications (article 5 (4) et (5), et article 6) en ce qui concerne l'utilisation des données issues du recensement en tant que condition préalable à l'exercice des droits linguistiques des nationalités. Cela concerne en particulier les droits dont la mise en œuvre a une dimension territoriale, par exemple l'emploi de langues minoritaires au sein de l'administration publique locale et dans les relations avec celle-ci ainsi que pour les indications locales à caractère

³⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Troisième avis sur la Hongrie, adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001, § 93-95.

topographique ou autre. Comme l'indiquent expressément les autorités hongroises, le sujet du droit à la langue de la nationalité, selon la loi sur les nationalités, n'est pas seulement l'individu mais également sa communauté.

72. La Commission de Venise constate à cet égard que le pourcentage d'une nationalité au sein de la population locale, tel qu'il ressort du recensement, n'a pas toujours la même importance pour l'exercice des droits des nationalités : *dix pour cent* en ce qui concerne l'emploi de la langue de la nationalité par l'administration locale pour sa documentation et pour la radiodiffusion des émissions régulières du service public de la nationalité et *vingt pour cent* en ce qui concerne les décisions du conseil des représentants, les inscriptions bilingues et le recrutement de personnes connaissant la langue minoritaire au sein de l'administration publique. Ainsi que cela a déjà été mentionné, l'emploi des données provenant du recensement de population de 2011 comme fondement de la jouissance des droits susmentionnés a suscité des inquiétudes parmi les communautés minoritaires en raison de l'insuffisance alléguée des informations disponibles, au moment où le recensement a été effectué, quant à l'importance et à la pertinence des données ethniques pour la mise en œuvre des mesures de protection des minorités (voir paragraphe 43 ci-dessus).

73. La Commission de Venise tient à rappeler que, ainsi qu'elle l'a déjà déclaré dans son avis relatif à la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque³⁸ et dans son avis relatif au projet de loi sur les langues en Ukraine³⁹, c'est au législateur qu'il incombe d'établir un juste équilibre entre la protection du droit d'employer la langue minoritaire et la protection de la langue officielle de l'Etat, laquelle doit pouvoir jouer son rôle en tant que facteur d'intégration en assurant la communication mutuelle entre les éléments constitutifs des populations et au sein de ces éléments et en maintenant la cohésion entre les différents groupes linguistiques du pays. A cet égard, la Commission prend acte du fait que la loi prévoit l'emploi de la langue maternelle dans les conseils de représentants des municipalités ainsi que dans les procès-verbaux et les décisions de ces conseils parallèlement à la langue hongroise (article 5 § (4) et (5))⁴⁰. La Commission a appris par les autorités hongroises « qu'une réforme de la loi a déjà été adoptée par le Parlement hongrois » en ce qui concerne l'emploi de la langue au sein du conseil des représentants et dans les procès-verbaux des organes d'autogestion des nationalités, réforme en vertu de laquelle le procès-verbal d'une réunion doit être élaboré dans la langue employée pour les délibérations ou, sur le fondement d'une décision du conseil, en hongrois. La Commission n'a pas été en mesure d'évaluer cette réforme. La Commission de Venise tient à souligner à cet égard que, lorsqu'une traduction est exigée par la loi, pour éviter aux municipalités concernées une charge financière et une charge de travail supplémentaires, des moyens administratifs et/ou financiers supplémentaires devraient être accordés⁴¹.

74. La Commission de Venise relève à cet égard que, selon l'article 2 (2) de la Constitution, les nationalités qui vivent en Hongrie participent aux travaux du parlement conformément à une loi cardinale. La loi CCIII de 2011 relative à l'élection des membres du parlement de Hongrie⁴², adoptée en décembre 2011, contient des dispositions permettant aux nationalités d'être représentées au parlement par un système de *mandats préférentiels et porte-parole* (pour les nationalités qui n'ont pas réussi à réunir les conditions requises pour un mandat préférentiel). Le nouveau système sera appliqué pour la première fois à l'occasion des élections parlementaires générales de 2014 (pour plus de détails, voir l'avis conjoint Commission de Venise – OSCE/BIDDH relatif à la loi CCIII sur les élections des membres du Parlement de Hongrie⁴³).

³⁸ CDL-AD(2010)035, § 134.

³⁹ Avis relatif au projet de loi sur les langues en Ukraine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)008, § 56 [*en anglais uniquement*].

⁴⁰ Selon le rapport explicatif de la Convention-cadre (relativement à l'article 14.3 de la Convention-cadre), la « connaissance de la langue officielle est [...] un facteur de cohésion sociale et d'intégration ».

⁴¹ CDL-AD(2010)035, § 27, § 84.

⁴² CDL-REF(2012)003.

⁴³ CDL-AD(2012)012.

g) Institutions publiques chargées de la protection des nationalités

75. Dans l'ordre constitutionnel antérieur, il y avait un médiateur indépendant, spécialisé dans la protection des droits des minorités. Conformément aux exigences de la nouvelle Constitution, un unique commissaire aux droits fondamentaux a remplacé les quatre commissaires parlementaires antérieurs (médiateurs spécialisés). La responsabilité générale du commissaire est de « protéger les droits fondamentaux ». Ses adjoints ont expressément pour tâche de « défendre les intérêts des générations futures et les droits des nationalités qui vivent en Hongrie » (article 30.2).

76. Selon l'article 8 de la loi sur les nationalités, *« l'adjoint du commissaire aux droits fondamentaux chargé de la protection des droits des nationalités qui vivent en Hongrie doit surveiller la mise en œuvre des droits des nationalités qui vivent en Hongrie et prendre les mesures nécessaires prévues par un texte de loi distinct »*⁴⁴

77. La suppression de la fonction de médiateur indépendant, distinct et autonome pour les minorités a fait naître quelques préoccupations. Dans son avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a reconnu *« qu'un Etat dispose d'une ample marge d'appréciation dans l'organisation de ses dispositifs institutionnels, qui dépendent dans une large mesure du contexte national »*⁴⁵. La Commission estime toutefois important que la réorganisation de l'institution du ou des médiateurs *« n'entraîne pas de diminution des garanties actuelles de protection et de promotion des droits en ce qui concerne la protection des minorités nationales »*.

78. La Commission ne dispose que d'informations limitées quant au fonctionnement réel du nouveau mécanisme créé par la nouvelle Constitution. Elle a appris que le commissaire adjoint aux droits fondamentaux chargé de la protection des droits des nationalités, quoique subordonné au nouveau commissaire aux droits fondamentaux, pourrait continuer à suivre de près la situation des nationalités de Hongrie et les principaux dysfonctionnements et problèmes auxquels il est nécessaire de remédier dans ce domaine.

79. La Commission relève en particulier que, dans son programme de travail pour le Bureau réorganisé, le commissaire adjoint a inclus l'analyse des répercussions de la nouvelle loi sur les nationalités, et de certaines législations sectorielles, sur l'exercice des droits des nationalités. Selon les informations communiquées à la Commission de Venise, son évaluation préliminaire de la nouvelle loi sur les nationalités a constitué le fondement de la requête déposée (le 27 avril 2012) par le nouveau commissaire aux droits fondamentaux auprès de la Cour constitutionnelle de Hongrie, relativement à plusieurs dispositions de la loi sur les nationalités (voir § 29 ci-dessus). Il y a lieu de faire remarquer à cet égard que, conformément à ce qui est prévu par la nouvelle loi relative au commissaire aux droits fondamentaux, celui-ci peut saisir la Cour constitutionnelle du contrôle a posteriori de la constitutionnalité d'un texte de loi ou d'une disposition d'un tel texte. La loi sur les nationalités précise aussi à son article 10 (2) que *« L'exercice légitime des responsabilités et des pouvoirs des organes d'autogestion des nationalités relève de la Cour constitutionnelle et de la protection de celle-ci »*.

80. Bien que l'éventuelle absence de conformité des dispositions contestées avec la Constitution hongroise et/ou les normes internationales applicables constitue une source légitime de préoccupation, l'intérêt que le nouveau commissaire aux droits fondamentaux porte aux nationalités et à leurs problèmes constitue pour ces communautés un signe encourageant dont il y a lieu de se féliciter.

⁴⁴ Voir aussi la loi CXI de 2011 relative au commissaire aux droits fondamentaux.

⁴⁵ CDL-AD(2011)016, § 115.

VI. Conclusions

81. La Hongrie a continué d'accorder une importance particulière à la promotion et à la protection des droits des minorités et à faire des efforts particuliers pour assurer la protection et la préservation de l'identité ethnique, culturelle et linguistique, des traditions et du patrimoine culturel de ses nationalités.

82. La loi CLXXIX de 2011 relative aux droits des nationalités, adoptée par le Parlement hongrois le 19 décembre 2011 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, confirme l'engagement internationalement reconnu de la Hongrie à l'égard de la protection des minorités, sur le fondement des normes internationales applicables et de la situation particulière du pays.

83. La loi sur les nationalités reconnaît et garantit des droits à ses treize nationalités reconnues et à leurs membres dans les principaux domaines qui revêtent un intérêt pour la protection de leur identité – enseignement, culture, usage privé et public de la langue maternelle, accès aux médias et participation – et elle vise à améliorer et renforcer les dispositions institutionnelles en vigueur pour les organes d'autogestion des nationalités dans ces domaines.

84. Ces caractéristiques sont positives et méritent d'être saluées. Le nouveau cadre de protection des minorités prévu par la loi sur les nationalités semble néanmoins particulièrement complexe et parfois excessivement détaillé tout en manquant par moments de clarté juridique. Cela peut aboutir à des difficultés de mise en œuvre et avoir des répercussions négatives sur l'autonomie accordée par la loi aux nationalités de Hongrie. Plus particulièrement, la réglementation trop détaillée du fonctionnement et de la supervision des organes d'autogestion des nationalités, d'une part, et les dispositions parfois vagues qui régissent certains domaines, d'autre part, peuvent conduire à une restriction indue du libre exercice de leurs droits par les minorités et de leurs compétences par les organes d'autogestion des nationalités.

85. Le statut de la loi, qui est une loi cardinale, c'est-à-dire qu'elle nécessite une majorité spéciale pour pouvoir être modifiée, peut aussi être une source de difficultés dans le contexte d'éventuelles modifications ultérieures.

86. La Commission de Venise est tout à fait disposée à apporter dans l'avenir son aide aux autorités hongroises si celles-ci en ont besoin.