

Strasbourg, le 12 Février 1993

Restricted  
CDL-MIN (93) 4 Révisé

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**Avis sur le projet de loi hongrois N° 5190  
sur les Droits des Minorités nationales et ethniques**

**approuvé par la Commission lors de sa 14e réunion  
(Venise, 5-6 février 1993)**

1. Dans l'ensemble, le projet de loi témoigne d'un effort remarquable et très convaincant en vue de régler d'une façon satisfaisante un sujet aussi difficile et compliqué que le statut juridique des minorités dans un pays. Il n'existe pas de précédent connu à la proposition hongroise d'une législation globale dans ce domaine. Certaines questions et quelques commentaires critiques de la Commission seront formulés dans les paragraphes suivants, mais il convient de les comprendre d'abord comme le témoignage du grand intérêt de la Commission pour cette matière en général et pour les efforts du législateur hongrois en particulier.

2. Avant de commenter la teneur et la structure du projet de loi, la Commission souhaite faire quelques remarques préliminaires. Il importe de relever tout d'abord que la signification de la proposition de loi et les effets qu'elle produira, à long terme, dans la société, sont difficiles à évaluer sans disposer de la nécessaire connaissance de base des autres lois hongroises pertinentes ainsi que des relations entre ces différentes lois.

De plus, l'absence de définition de certains termes et expressions - qui sont peut-être des termes consacrés en Hongrie - constitue un obstacle à la compréhension totale par un lecteur étranger. Cette question se pose en particulier en ce qui concerne les notions suivantes :

- "zones de peuplement" ("districts of settlements") ;
- "administrations autonomes de minorités" ("minority self-governments") ;
- "groupes autonomes" ("self-governmental groups") ;
- "administrations autonomes territoriales" ("area self-governments") ;
- "administrations autonomes de zones partiellement peuplées par des minorités" ("partial

settlement self-governments").

3. Si l'on en vient maintenant à la substance du projet de loi, une première question concerne le sens de l'expression "citoyen hongrois". Dans son ensemble, le texte semble considérer les personnes titulaires de la citoyenneté hongroise et appartenant à une minorité comme des membres égaux de la population hongroise. Cependant, à un ou deux endroits, l'expression "population hongroise" est utilisée dans un sens étroit qui exclut les membres des groupes minoritaires (voir le paragraphe 26(2) du projet).

4. Le paragraphe 1 du projet fixe une norme objective pour répondre à la question cruciale de savoir si un certain groupe national ou ethnique doit être considéré comme une minorité aux fins de la loi. L'un des critères est le fait d'habiter en Hongrie depuis au moins un siècle (paragraphe 1(2)).

En plus des problèmes techniques de calcul, la Commission exprime des doutes sur ce critère. La Commission rappelle que la définition des minorités de sa proposition de Convention ne contient pas un tel critère de temps.

5. L'alinéa 3 du paragraphe 2 exclut les réfugiés, les migrants, les résidents permanents étrangers et les apatrides du champ d'application de la loi.

Dans la mesure où de telles personnes - en particulier les étrangers et les apatrides - ne sont pas titulaires de la citoyenneté hongroise, l'alinéa 3 est superflu : ces personnes sont déjà exclues par définition.

D'un autre côté, il ne semble pas qu'il existe de bonnes raisons de refuser aux réfugiés et aux immigrants, une fois naturalisés, le droit de rejoindre un groupe ou une minorité national ou ethnique existant. Retirer ce droit sans une réelle justification pourrait causer une discrimination.

La Commission demande d'examiner la possibilité de biffer l'alinéa 3.

6. On peut déduire du texte des paragraphes 7 et 9 du projet de loi (tel que traduit) que non seulement la loi reconnaît le droit inaliénable des individus de rejoindre une minorité de leur choix, mais en même temps qu'elle interdit de restreindre l'admission dans les minorités. Ceci peut bien sûr être justifié dans la mesure où une telle interdiction concerne l'Etat. Toutefois, de l'avis de la Commission, il ne semble pas correct de priver une association privée d'une minorité de la liberté d'appliquer ses propres règles et exigences pour l'admission de nouveaux membres.

7. En application du paragraphe 2(2) du projet de loi, les minorités qui ne sont pas actuellement reconnues comme telles, peuvent demander leur reconnaissance. Dans ce contexte, la Commission suggère que le paragraphe 40 du projet, qui concerne les langues minoritaires reconnues, soit complété par une disposition permettant la reconnaissance de nouvelles langues.

8. La proposition de loi ne s'appliquera pas aux minorités religieuses ; voir page 2 (paragraphe 7) du rapport explicatif. Compte tenu du fait que les minorités religieuses en Europe ont, à certaines époques, beaucoup souffert de mesures discriminatoires et de

persécutions, l'exclusion de ces minorités du champ d'application de la loi hongroise mériterait une explication plus fournie que la simple référence ci-dessus. La Commission considère qu'une telle loi sur les minorités devrait s'appliquer également aux minorités religieuses. Cependant, la Commission relève le fait que d'autres dispositions constitutionnelles et législatives du droit hongrois s'appliquent aux minorités religieuses. Elle espère que ces dispositions offrent une protection adéquate à ces minorités. Elle prend acte par ailleurs du fait que, dans leur grande majorité, les communautés juives de Hongrie se considèrent uniquement comme appartenant à une minorité religieuse.

9. Le paragraphe 12(c) du projet de loi garantit le droit des membres de la minorité à la protection des données personnelles relatives à l'appartenance à une telle minorité.

A première vue, il semble y avoir une contradiction entre, d'un côté, la reconnaissance du droit de chacun d'appartenir à une minorité et la protection - publique - de tous les droits qui en découlent et, de l'autre côté, le caractère secret des données sur lesquelles les droits en question sont fondés.

10. Parmi les droits des personnes appartenant à une minorité figurent, conformément au paragraphe 3(4) du projet de loi, le droit de vivre dans sa "patrie". Il semble qu'un tel droit ait deux aspects : le droit de ne pas être expulsé, et le droit de retourner dans sa "patrie". Si ce dernier aspect ne connaît pas de limites, il pourrait en résulter une injustice à l'égard d'autres citoyens qui se sont, entre-temps, légalement établis dans cet endroit (et risqueraient donc une "expulsion ou réinstallation de force", si l'on se réfère à la dernière phrase du paragraphe 4(2).

Il convient de s'interroger sur la question de savoir si le droit mentionné ci-dessus doit être soumis à certaines restrictions.

11. Il serait souhaitable de prévoir la possibilité de restreindre certains autres droits énumérés dans le projet de loi, à moins que les limitations nécessaires ne résultent déjà d'autres lois en vigueur en Hongrie. En particulier, la Commission se réfère au paragraphe 10 du projet de loi concernant entre autres le droit pour les minorités de maintenir leurs traditions. Certaines traditions des minorités, pratiquées dans certains pays, risquent de ne pas être acceptables du point de vue des droits de l'homme ou de l'ordre public en Europe.

12. En application du paragraphe 20 du projet de loi, les minorités auront droit à une représentation parlementaire. Aux yeux de la Commission, cela constitue l'un des plus importants droits dans une société démocratique. Il se pose la question de savoir si ce droit n'est pas trop important pour que sa mise en œuvre soit confiée à une autre législation.