

## **LES ROMS : LE CAS PARTICULIER DE LA HONGRIE ET DE LA ROUMANIE**

Marie-Hélène Giroux

Volume 13, Number 2, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100196ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100196ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Société québécoise de droit international

### ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Giroux, M.-H. (2000). LES ROMS : LE CAS PARTICULIER DE LA HONGRIE ET DE LA ROUMANIE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 13(2), 45–70. <https://doi.org/10.7202/1100196ar>

### Article abstract

The situation of the Roma's differs from that of other minorities in Hungary and Romania. This is mainly because of the discrimination which they are particularly subjected to and also because they do not have any motherland to which they can be linked to. The author hereby proposes a threefold study of the Roma's social and judicial conjuncture specific to the Hungarian and Romanian experience. First, she analyzes the Roma's situation before the fall of communism in order to better understand the particularities thereof. Second, she examines their present situation and assesses respective national legislations in the minority protection sphere in order to evaluate if the latest measures implemented can effectively improve, or offer a permanent solution to the contemporary problems they are confronted to. The author completes her analysis by determining the extent to which a potential European Union integration would create an impact on the protection of the Roma's rights. Consequently, the author comes to the conclusion that present national legislations are insufficient to offset racial discrimination or discrimination based on ethnicity and that is affecting the Roma's. The author also articulates the necessity of a sustainable detailed approach before being able to speak of a true pluralistic democracy and of enhanced minority rights for the Roma's in both Hungary and Romania. The possibility of integrating the European Union has recently forced the hand of both the Hungarian and Romanian governments to alter their policies in a positive way. However, results remain below expectations and the situation has yet to improve beyond what is necessary for the Roma's situation to improve in a substantial way.

## LES ROMS : LE CAS PARTICULIER DE LA HONGRIE ET DE LA ROUMANIE

*Par Marie-Hélène Giroux\**

La situation des Roms diffère de la situation des autres minorités en Hongrie et en Roumanie et ce, en raison notamment de la discrimination dont ils font particulièrement l'objet et aussi parce qu'ils n'ont pas de mère patrie à laquelle ils peuvent se rattacher. Donc, appliquée aux cas particuliers de la Hongrie et de la Roumanie, l'auteur propose ici une analyse en trois temps de la situation socio-juridique des Roms. Dans un premier temps, elle examine la situation de ce peuple avant la chute du communisme dans le but de mieux comprendre les particularités de leur situation. Dans un deuxième temps, elle étudie leur situation actuelle pour ensuite se pencher sur les législations nationales en matière de protection des minorités afin de mesurer si ces dernières peuvent effectivement remédier ou offrir une solution aux problèmes auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. Enfin, elle complète son analyse en établissant dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions européennes pourraient avoir un impact sur la protection de leurs droits. Au terme de ces trois parties, l'auteur arrive notamment à la conclusion que les lois nationales actuelles sont insuffisantes pour corriger la discrimination raciale ou ethnique dont sont victimes les Roms. Elle conclut également à la nécessité d'une approche détaillée sur le long terme avant de pouvoir parler de véritable démocratie pluraliste et de véritable protection des droits des Roms. Si l'éventualité d'une adhésion à l'Union Européenne a pour l'instant forcé la main des gouvernements hongrois et roumain, les résultats demeurent toutefois en deçà du niveau de protection nécessaire pour que la situation des Roms s'améliore de façon notable.

The situation of the Roma's differs from that of other minorities in Hungary and Romania. This is mainly because of the discrimination which they are particularly subjected to and also because they do not have any motherland to which they can be linked to. The author hereby proposes a threefold study of the Roma's social and judicial conjuncture specific to the Hungarian and Romanian experience. First, she analyzes the Roma's situation before the fall of communism in order to better understand the particularities thereof. Second, she examines their present situation and assesses respective national legislations in the minority protection sphere in order to evaluate if the latest measures implemented can effectively improve, or offer a permanent solution to the contemporary problems they are confronted to. The author completes her analysis by determining the extent to which a potential European Union integration would create an impact on the protection of the Roma's rights. Consequently, the author comes to the conclusion that present national legislations are insufficient to offset racial discrimination or discrimination based on ethnicity and that is affecting the Roma's. The author also articulates the necessity of a sustainable detailed approach before being able to speak of a true pluralistic democracy and of enhanced minority rights for the Roma's in both Hungary and Romania. The possibility of integrating the European Union has recently forced the hand of both the Hungarian and Romanian governments to alter their policies in a positive way. However, results remain below expectations and the situation has yet to improve beyond what is necessary for the Roma's situation to improve in a substantial way.

---

\* Avocate au Barreau du Québec, chargée de cours à l'Université de Montréal et à l'Université McGill, doctorante en Droit International à l'Université de Montréal, l'auteure travaille sur l'impact de l'adhésion à l'Union Européenne sur la protection des minorités en Europe centrale. Elle a publié : « La protection des minorités en Droit International : Hongrie, Roumanie, une étude de cas », Montréal, Thémis, 2000.

La situation des Roms diffère de la situation des autres minorités en Hongrie et en Roumanie, en raison de la discrimination dont ils font particulièrement l'objet, et parce qu'ils n'ont pas de mère patrie à laquelle ils peuvent se rattacher.

Dans un premier temps, nous examinerons la situation des Roms avant la chute du communisme afin de mieux comprendre les particularités de leur situation. Dans un deuxième temps, nous étudierons leur situation actuelle puis, analyserons si les législations nationales en matière de protection des minorités peuvent remédier aux problèmes auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. Nous compléterons notre analyse en établissant dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions européennes peuvent avoir un impact sur la protection de leurs droits.

## **I. La situation avant 1989 : Discrimination, exactions et violence**

Les Roms, ou les Tsiganes, sont des nomades originaires de l'Inde, aujourd'hui dispersés à travers toute l'Europe. Une importante population Rom se retrouve en Hongrie et en Roumanie.

### **A. En Hongrie**

Les Roms se sont installés en Hongrie vers la fin du Moyen-Âge (1387 à 1437)<sup>1</sup>. Ils ont commencé à se sédentariser et ont connu une relative autonomie jusque vers la fin du XVII<sup>e</sup> siècle même s'ils étaient marginalisés<sup>2</sup>.

Vers le XVIII<sup>e</sup> siècle, la population Rom a commencé à décliner, plusieurs ayant fui la région à cause de la politique d'assimilation adoptée par l'empire des Habsbourg. Par contre, vers la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la population Rom de Hongrie a de nouveau augmenté à cause de l'immigration des Roms de Roumanie vers la Hongrie<sup>3</sup>.

Après la défaite de la Hongrie et la signature du Traité de Trianon en 1918, le gouvernement hongrois a commencé une politique intensive de « magyarisation ». Les Roms étaient forcés de s'assimiler sous peine de se voir déportés<sup>4</sup>.

Les Roms ont fait l'objet d'importants pogroms sous le régime nazi. Toutefois, il semble difficile d'estimer le nombre réel de ceux qui auraient été

---

<sup>1</sup> Human Rights Watch Country Report/ Helsinki, *Rights Denied : The Roma of Hungary*, New York, Human Rights Watch, July 1996, p. 8. [ci-après *Rights Denied : The Roma of Hungary*].

<sup>2</sup> J.-P. Liégeois, *Gypsies and Travellers*, Strasbourg, Council of Europe, 1987.

<sup>3</sup> *Ibid.* à la p.9.

<sup>4</sup> J. Szonji, «The Fate of the Gypsies during the Fascist Years» in L. Szeg, (dir.), *Gypsies: Where do they come from?, Where are they Heading?*, Budapest, Kosmosz Könyvek, 1983, aux pp. 36-52.

exterminés dans les camps de concentration. On estime ce nombre entre 40 000 et 70 000<sup>5</sup>.

Après la seconde Guerre Mondiale, sous le régime communiste, les Roms, très marginalisés, ont fait l'objet encore une fois d'une intense politique d'assimilation. Même si les sentiments racistes étaient alors découragés, il n'en demeure pas moins que les Roms furent victimes de harcèlement et de discrimination autant de la part des forces de l'ordre que d'éléments de la population en général. D'ailleurs, les autorités communistes toléraient, et même encourageaient, les forces de l'ordre à commettre de tels abus comme manière de contrôler la population rom<sup>6</sup>.

Ces attaques à leur intégrité physique et à leurs biens constituent très certainement l'une des plus sérieuses atteintes à leurs droits fondamentaux. Les autorités n'ont jamais voulu reconnaître le caractère raciste de ces agressions. Souvent, la police faisait défaut d'enquêter sur ces crimes et même était directement impliquée dans la commission de tels crimes ou agressions à l'encontre des Roms<sup>7</sup>.

Les Roms étaient considérés comme une minorité ethnique et non pas comme une minorité nationale. Une telle distinction est importante puisque, contrairement aux minorités nationales, les minorités ethniques n'avaient pas le droit préserver et de développer leur culture ou leur langue, ni non plus bénéficier de l'éducation dans leur langue<sup>8</sup>. Aujourd'hui, la *Loi sur les minorités nationales* de 1993 reconnaît officiellement les Roms comme une minorité nationale.

La langue et la culture rom n'avaient pas le même statut que celles des autres minorités qui avaient une mère patrie. Elles n'étaient pas enseignées dans les écoles. Même si quelquefois des classes spéciales étaient constituées pour les élèves roms, dans les faits, très peu de Roms allaient à l'école. Ils ne recevaient qu'une éducation très rudimentaire<sup>9</sup>.

Quant à l'emploi, le régime communiste, dès les années cinquante, avait mis sur pied des programmes spéciaux visant à incorporer les Roms sur le marché du travail. La plupart effectivement avaient de l'emploi, mais ils étaient beaucoup moins bien payés que les non-Roms. Les Roms qui, par ailleurs n'avaient pas d'emploi, pouvaient être condamnés à de courtes peines de prison. Les emplois occupés par les Roms étaient des emplois manuels dans des usines, ne nécessitant que peu de qualifications. Le travail traditionnel des Roms, comme la sculpture ou la serrurerie, n'était en revanche pas reconnu. Avec le déclin de l'économie hongroise, dans les années quatre-vingts, les Roms ont été très durement touchés par les fermetures d'usines et les pertes d'emploi qui ont suivi<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, *supra* note 1 à la p. 9.

<sup>7</sup> *Ibid.* aux pp. 8, 10, 15.

<sup>8</sup> *Ibid.* à la p. 31.

<sup>9</sup> *Ibid.* à la p. 31.

<sup>10</sup> *Ibid.* à la p. 34.

Au cours des années 1970' et 1980', le parti communiste, suivant une politique de *diviser pour mieux régner*, a fait des efforts sporadiques pour encourager et même financer le développement d'organisations culturelles roms. On espérait qu'en autorisant et en encourageant différents groupes qui dépendraient du gouvernement pour leur financement, on contiendrait et affaiblirait ainsi un mouvement récent qui réclamait la reconnaissance d'une identité rom et des droits pour cette minorité<sup>11</sup>. Durant les années quatre-vingt, l'expression de sentiments racistes et la violence à l'égard des Roms se sont considérablement accrues<sup>12</sup>.

Aujourd'hui, la Hongrie compterait environ 450 à 500 000 Roms<sup>13</sup>. La communauté rom de Hongrie se divise en trois groupes distincts : les Romungro qui représentent environ 70% des roms, les Vlach (ou Olach) qui représentent environ 25% de la communauté rom et les Béash qui comptent pour environ 5%<sup>14</sup>. Conséquence de la politique d'assimilation, les Roms parlent majoritairement le hongrois, surtout parmi les Romungro<sup>15</sup>. Loin de s'améliorer après 1989, leur situation, comme nous le verrons, n'a cessé de se détériorer. La violence et la discrimination envers la communauté Rom ont considérablement augmenté.

## B. En Roumanie

En Roumanie, les Roms sont arrivés vers les années 1300'. Dès leur arrivée et jusque vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les Roms ont été soumis à l'esclavage. Après que l'esclavage fut déclaré illégal, plusieurs ont fui vers l'Europe et l'Amérique. D'autres sont restés, mais la situation pour eux n'a guère changé. Certains ont même préféré retourner à leurs anciens maîtres, les propriétaires fonciers, puisqu'ils ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins<sup>16</sup>.

Dans la période précédant la deuxième Guerre Mondiale, les Roms ont commencé à s'organiser collectivement et à revendiquer leurs droits. Leur situation s'en est trouvée grandement améliorée. Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement pro-nazi de Ion Antonescu en 1939, la situation des Roms s'est de nouveau

<sup>11</sup> *Ibid.* à la p.53.

<sup>12</sup> *Ibid.* à la p.26.

<sup>13</sup> *Ibid.* Voir aussi : J. Kaltenbach, «Hungarian Report» in J. Kranz, (dir.), *Law and Practices in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Varsovie, Centre for International Relations, 1998, aux pp. 61 et ss.

<sup>14</sup> *Rights Denied: The Roma of Hungary*, *supra* note 1 à la p.9. Voir aussi : Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Réponse à une demande d'information, HUN30081.efx, (18 septembre 1998), à la p. 2.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Human Rights Watch Country Report/Helsinki, *Lynch Law: Violence against Roma in Romania*, New York, Human Rights Watch November 1994, à la p.3 [ci-après *Lynch Law: Violence against Roma in Romania*]; H. Cartner, *Destroying Ethnic Identity: The persecution of Gypsies in Romania*, New York, Human Rights Watch, September 1991, à la p. 11.

détériorée<sup>17</sup> ; ils ont fait l'objet de nombreuses persécutions et ont été déportés massivement. Plus de 36 000 ont péri dans des camps de concentration<sup>18</sup>.

Sous le régime communiste, les Roms n'étaient pas considérés comme une minorité nationale ou ethnique. On voulait les sédentariser et les assimiler. Le gouvernement souhaitait ainsi améliorer leur niveau de vie. Mais surtout, la politique nationaliste de Ceausescu ne reconnaissait aucune autre identité que l'identité roumaine. La langue des Roms n'était pas enseignée dans les écoles. Leur histoire et leur culture ne faisaient pas partie du curriculum scolaire. Il n'existait aucun journal ni aucune publication dans leur langue ou pour eux. Ils étaient victimes de discrimination dans l'emploi et dans l'éducation ainsi que d'abus de la part de la police et des forces de l'ordre<sup>19</sup>.

Depuis 1989, la situation des Roms, comme nous le verrons, ne s'est pas améliorée. Ils font toujours l'objet de discrimination, d'abus et d'attaques violentes de la part de la population et des forces de l'ordre<sup>20</sup>.

Il est difficile d'estimer la population rom en Roumanie. Selon les différentes sources consultées, leur nombre varierait de 400 000<sup>21</sup> à près de 2,5 millions<sup>22</sup>. La communauté Rom de Roumanie est composée de près de quarante groupes différents et des tensions existent entre ces différents groupes<sup>23</sup>.

## II. La situation après 1989 : Rien n'a changé

Nous verrons, que malgré la marche vers la démocratie, les droits de l'homme et les droits des minorités, les Roms sont encore les laissés-pour-compte. Pour eux, la situation n'a guère changé, si ce n'est qu'elle s'est détériorée encore un peu plus depuis la chute du communisme.

---

<sup>17</sup> J.-P. Liégeois, *Gypsies: An Illustrated History*, London, Al Saqi, 1985, aux pp. 145 et 146.

<sup>18</sup> D. Kenrick et G. Puxon, *The Destiny of Europe's Gypsies*, London, Sussex University Press, 1972, aux pp. 128 et 129.

<sup>19</sup> T. Gilberg, «Ethnic Minorities in Romania Under Socialism» (1994) 8 *East European Quarterly* 439 aux pp. 440 et ss.

<sup>20</sup> United States, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Country Report on Human Rights Practices for 1998; Hungary*, Washington, U.S. Department of State, 1999 [ci-après *Country Report on Human Rights Practices for 1998; Hungary*].

<sup>21</sup> Exactement 409 723 selon le recensement de 1992 du *Romanian National Commission for Statistics*.

<sup>22</sup> Selon le Minority Rights Group, leur nombre serait de 760 000. À ce titre, voir : Minority Rights Group International, *Roma: Europe's Gypsies*, London, Report no.14, February 1987. Selon Human Rights Watch/Helsinki, les Roms constitueraient plus de 2.5 millions des habitants de la Roumanie, voir : *Lynch Law: Violence against Roma in Romania*, supra note 16 à la p.3; *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania*, supra note 16 à la p. 5. Selon le U.S. Department of State, les Roms représenteraient 2 millions de la population roumaine, voir : *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, supra note 20.

<sup>23</sup> *Ibid.*

### A. En Hongrie

Les Roms depuis la chute du communisme souffrent toujours de discrimination et sont de plus en plus marginalisés. La liberté d'expression nouvellement acquise a permis aux Hongrois d'exprimer plus ouvertement leurs sentiments racistes.

Les Roms constitue le problème majeur de la Hongrie en matière de minorité. Leur croissance démographique est plus rapide qu'au sein de la population majoritaire. À Budapest, les Roms se concentrent à la périphérie, dans les quartiers en décrépidité. Dans le reste de la Hongrie, ils habitent des zones rurales sous-développées. Leurs conditions de logement sont en deçà des normes. Ils possèdent le taux le plus élevé d'analphabètes, de jeunes insuffisamment instruits et de travailleurs non qualifiés. Le taux de chômage national est d'environ 11% alors que pour les Roms, il se situe autour de 70% et même atteint près de 100% dans le Nord-Est de la Hongrie<sup>24</sup>.

Maintenant, plus que jamais, les Roms sont devenus la cible d'attaques de la part de groupes racistes dont notamment les néonazis ou les skinheads. Le caractère raciste des agressions à l'égard des Roms n'est pas reconnu par les autorités hongroises. Les forces policières, les organisations de défense des citoyens ou la population en général commettent souvent des actes de violence à l'encontre des Roms. Les autorités du pays ne font rien pour remédier à une telle situation. Il y a de graves problèmes entre les Roms et la police qui se livre à des abus de pouvoirs, inflige de mauvais traitements, néglige les Roms victimes de crimes et fait défaut d'enquêter sur les allégations de violence contre les Roms. Très peu d'accusations sont portées contre des policiers ou tout autre individu qui se seraient rendus coupables d'abus ou de harcèlement contre des Roms<sup>25</sup>.

Même en ce qui concerne les tribunaux judiciaires, il semble y avoir une certaine résistance à punir les auteurs de crimes à caractère raciste contre des Roms. En effet, alors que le *Code pénal* permet au procureur d'intenter des poursuites pour des crimes commis à l'encontre d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux<sup>26</sup>, il semble que les procureurs aient plutôt tendance à « déclasser » ces crimes en poursuivant pour un délit moindre lorsqu'il s'agit de victimes roms<sup>27</sup>.

Régulièrement, l'accès à certains lieux publics tels les restaurants, les bars ou les boutiques leur est refusé. Même dans les édifices gouvernementaux, les Roms ne sont pas les bienvenus<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> G. Demsky, Allocution, 9<sup>e</sup> Séminaire annuel du Réseau européen des institutions de formation pour les collectivités locales, Budapest, 10-12 novembre 1996, Études et travaux no 53 : *Migrants et minorités dans la Communauté*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997.

<sup>25</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra note 1 aux pp. 8, 10 et 15; *Country Report on Human Rights Practices for 1998; Hungary*, supra note 20 à la p. 9.

<sup>26</sup> *Code pénal*, Loi XVII tel qu'amendé en 1996, article 174B.

<sup>27</sup> Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Réponse à une demande d'information, HUN30156.EFX, DGD/IR, (25 septembre 1998).

<sup>28</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra note 1 aux pp. 51 et 52.

Ils souffrent toujours de discrimination dans l'éducation. Souvent, ils doivent subir des brimades ainsi que le ridicule ou l'indifférence des professeurs. En outre, les textes que doivent lire les enfants véhiculent parfois des préjugés et présentent une image insultante des Roms. Les traditions roms ne sont pas prises en considération dans le curriculum scolaire<sup>29</sup>. La grande majorité des Roms ne complètent pas le niveau secondaire. Très peu de Roms fréquentent le niveau universitaire, en fait, moins de la moitié des Roms complètent le niveau primaire. Ils sont souvent placés soit dans des classes spéciales, isolées du reste de la population hongroise, soit dans des écoles ou des classes de rattrapage conçues pour des enfants ayant des difficultés d'apprentissage. Dans la plupart des cas, ces classes n'ont aucune justification pédagogique et ne servent que comme moyen de ségrégation<sup>30</sup>. Les écoles spécialement conçues pour les Roms sont généralement surpeuplées, pauvres et offrent moins de matériel scolaire. Les différences culturelles sont aussi des facteurs pouvant expliquer les problèmes des Roms dans le milieu scolaire, mais rien n'est fait pour aider ces enfants à s'adapter<sup>31</sup>.

En ce qui concerne le logement, les Roms, qui vivent dans les villes, sont souvent confinés dans des ghettos. Ceux qui vivent dans les campagnes ou les villages seront souvent isolés du reste de la population du village ou devront habiter dans des villages spécialement aménagés pour eux, puisqu'ils ne sont pas tolérés par le reste de la population. Parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi, ils vivent dans des maisons souvent insalubres ou bien ils sont obligés de squatter. Alors que sous le régime communiste, ils pouvaient bénéficier d'allocations à l'habitation, avec la privatisation qui a suivi la chute du communisme, les Roms n'ont plus droits à ces allocations et ont de plus en plus de difficulté à se loger décemment. Les Roms ont aussi de la difficulté à se trouver un logement parce qu'on refuse de leur vendre ou de leur louer. Quant aux logements sociaux, dès que l'on apprend que la personne qui en fait la demande est Rom, on lui donnera le pire logement disponible; dans le cas des logements privés, il est probable que la personne n'en obtiendra pas du tout<sup>32</sup>. Bien que la *Constitution* hongroise interdise toute discrimination fondée sur la race, l'ethnie ou la nationalité il n'existe aucune disposition législative particulière interdisant la discrimination en matière d'habitation, ni aucun recours pour remédier à une telle situation<sup>33</sup>.

Les Roms sont toujours discriminés dans l'emploi. Avec la crise économique qui a commencé à sévir en Hongrie vers la fin des années quatre-vingt, les Roms ont été les plus durement affectés par la fermeture des usines et les congédiements. D'une

<sup>29</sup> Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, DGD/IR, Ottawa, (février 1999) [ci-après *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*].

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra note 1 aux pp. 30 et 31; *Country Report on Human Rights Practices for 1998*, supra note 20 à la p. 9; P. Rado, Office of the national and ethnic minorities of Hungary, *Report on the Education of Roma Students in Hungary*, 1997, en ligne: [www.meh.hu/nekh/Angol/romaedu.htm](http://www.meh.hu/nekh/Angol/romaedu.htm) (date d'accès : juin 2002).

<sup>32</sup> *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, supra note 29 paragraphe 6.2.

<sup>33</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra note 1 aux pp. 44 à 47.

part, les entreprises voulaient se débarrasser des éléments non désirables, *i.e.* les Roms et d'autre part, à cause du niveau d'éducation très peu élevé des Roms, il est presque impossible pour eux de se trouver à nouveau de l'emploi. Bien que certaines lois visant à interdire la discrimination dans l'embauche aient été adoptées, les Roms doivent souvent faire face à de la discrimination et de l'hostilité lorsque vient le temps de trouver de l'emploi<sup>34</sup>. Enfin, lorsque les Roms trouvent de l'emploi, ils recevront souvent jusqu'à 20% de moins en salaire, pour un même emploi, que les non-Roms<sup>35</sup>.

## B. En Roumanie

Depuis la chute du communisme en Roumanie, la situation pour les Roms n'a guère changé. Depuis 1989, nous remarquons une escalade dans la haine ethnique et dans la violence à l'égard des Roms ainsi qu'un accroissement des tensions entre la population rom et le reste de la population. La rhétorique nationaliste adoptée par le gouvernement de Illiescu ainsi que la situation économique du pays qui n'a cessé de se détériorer, ont fait des Roms les premières victimes de cette haine et de cette violence<sup>36</sup>. Ils sont devenus des boucs émissaires idéaux en cette période de crise économique et de désintégration sociale.

En plus de la discrimination généralisée à laquelle les Roms sont confrontés, ils sont victimes de nombreuses attaques violentes : agressions et abus de la part de la population en général et des forces de l'ordre, agressions physiques et même meurtres; maisons brûlées et évictions des villages ou des villes dans lesquels ils se sont établis<sup>37</sup>. Dans la plupart des cas, les autorités policières n'ont pas assuré comme il le fallait la protection de la vie et des biens des Roms. Au cours des deux dernières années, les autorités ont toutefois réalisé quelques progrès en traduisant en justice quelques-uns des auteurs de ces actes de violence. Le comportement de la police lors de ces événements n'a jamais fait l'objet d'enquête exhaustive, malgré certaines allégations de complicité, voire de participation de la police dans ces actes de violence<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> *Ibid.* à la p. 39 ; Hungary, Office of the Prime Minister, *Report to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary*, Report No. J/3670, Budapest, 1997, à la p. 23. [ci-après Hungary, Office of the Prime Minister]

<sup>35</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, *supra* note 1 à la p. 42.

<sup>36</sup> UNHCR, *Background Paper on Romanian Refugees and Asylum Seekers*, Geneva, UNHCR, 1994, à la p.10; *Lynch Law : Violence against Roma in Romania*, *supra* note 16.

<sup>37</sup> Amnesty International, *Reports for 1998*, London, Amnesty International Publications, 1998; *Roma rights, The Newsletter of the European Roma Rights Centre* (Spring 1997) aux pp. 35 et 42; *Country Reports on Human Rights Practices for 1998*, *supra* note 20.

<sup>38</sup> Amnesty International, *Roumanie: résumé des préoccupations relatives aux droits de l'homme*, EUR39/06/98, 21 avril 1998, à la p.16; Amnesty International, *Romania: Broken Commitments to Human Rights*, EUR39/01/95, May 1995; Amnesty International, *Update to May 1995 Report*, September 1995; Amnesty International, *Romanian authorities respond to Amnesty International's May 1995 Report*, EUR39/22/95, October 1995; Amnesty International, *The alleged ill-treatment of Simion Lupescu, Madalin Mocanu, Adeline Matei and Viktor Safta*, EUR39/03/97, May 1997.

Dans l'éducation, les Roms continuent à subir une forte discrimination accentuée par le sentiment anti-Rom de la population. Mais, signes encourageants, le Ministère de l'éducation a annoncé, en avril dernier, une série de mesures visant à améliorer l'éducation des Roms. On prévoit la mise en place de classes "volantes" qui suivront les jeunes Roms dans leur migration. Également, sur demande des Roms, on ouvrira des classes supplémentaires, pour eux, dans les écoles secondaires<sup>39</sup>.

La situation n'est guère mieux au niveau du logement et de l'accès aux lieux publics. Il semble, qui plus est, que la police ait recommandé aux restaurateurs et aux propriétaires de bars de ne pas servir les Roms après une certaine heure. Pour le logement, on les installe dans des bidonvilles situés en périphérie des grandes villes. Leurs maisons sont souvent dépourvues d'électricité et d'eau courante<sup>40</sup>.

Les Roms sont aussi l'objet de discrimination au niveau de l'emploi. Dû à leur bas niveau d'éducation et à leur mauvaise réputation au sein de la population, ils ont de la difficulté à se trouver de l'emploi. Souvent, on leur refuse des promotions et, à compétences égales, ils auront beaucoup moins de chance que les non-Roms pour se trouver de l'emploi. Ils occupent des emplois précaires et sous-payés. Coupés de leurs métiers traditionnels, sous-qualifiés, analphabètes dans une large proportion ils sont, plus encore que les autres Roumains, frappés par le chômage et la misère<sup>41</sup>.

Les Roms sont aussi victimes, dans les médias roumains, de diffamation et d'incitation à la violence ethnique. La presse roumaine mentionne systématiquement l'origine ethnique lorsqu'un Rom est impliqué dans un fait divers ou un acte criminel<sup>42</sup>.

Comme nous pouvons le constater, la situation des Roms, autant en Hongrie qu'en Roumanie, est critique. Ils représentent certainement la minorité la plus défavorisée et la plus marginalisée dans chacun de ces États. Ils souffrent de préjugés persistants à leur égard et sont victimes d'un racisme profondément ancré dans la société. Ils sont la cible de manifestations souvent violentes de racisme et d'intolérance autant de la part des autorités que de la population. Ces préjugés conduisent à des discriminations systématiques tant au niveau social qu'économique. Ces discriminations envers eux alimentent le processus d'exclusion sociale dont ils souffrent. Depuis la chute du communisme, leur situation s'est détériorée. Il convient, dans le but d'obtenir une société pluraliste fondée sur des valeurs démocratiques, de

---

<sup>39</sup> *Country Reports on Human Rights Practices for 1998 ; Hungary, supra note 20 à la p.10*; «La communauté tzigane vivait mieux sous le régime de Ceausescu» *Agence France-Presse* (13 février 1998), en ligne: LEXIS/NEXIS (NEWS); *Lynch Law: Violence against Roma in Romania, supra note 16 à la p.7*.

<sup>40</sup> *Destroying Ethnic Identity : The persecution of Gypsies in Romania, supra note 16; Human Rights Watch World Report for 1998*, New York/Helsinki, Human Rights Watch, 1998.

<sup>41</sup> *Ibid.*; Z. Barany, «Grim realities in Eastern Europe» (1995) 1:4 *Transition / Open Media Research Institute*, aux pp. 3,4,7 et 8.

<sup>42</sup> *Destroying Ethnic Identity: The persecution of Gypsies in Romania, supra note 16* aux pp. 86-89; *Roma Rights, The Newsletter of the European Roma Rights Centre*, (Spring 1998) aux pp. 35-42; C. Châtelot, «Cem Romengo : L'État sans frontière des Tziganes de Roumanie», *Le Devoir* [de Montréal] (11 mars 1997) A7.

remédier à cette situation, d'aider les Roms à s'intégrer et de respecter leurs droits rendant ainsi possible une coexistence pacifique entre les Roms et les non-Roms.

Comme ils n'ont pas de mère patrie qui pourrait leur venir en aide et défendre leurs intérêts, il relève des États, en l'occurrence de la Hongrie et de la Roumanie, de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à cette situation et mettre un terme à ces violations constantes de leurs droits. Regardons justement quelles actions ou mesures ces États ont déjà mis en place pour régler le problème des Roms. Les législations existantes en matière de protection des droits des minorités ou de non-discrimination sont-elles suffisantes ?

### III. Deux poids, deux mesures quand il s'agit des Roms

Nous verrons, dans ce chapitre, qu'elles sont les dispositions législatives applicables aux Roms en Hongrie et Roumanie<sup>43</sup>. Puis, nous analyserons dans quelle mesure ces dispositions protègent effectivement leurs droits.

Il importe tout d'abord de mentionner que la Hongrie et la Roumanie ont accédé à la plupart des instruments internationaux et régionaux de protection des minorités. Les deux ont signé puis ratifié la *Convention européenne des droits de l'homme* qui peut fournir certaines garanties aux membres d'une minorité, bien qu'il n'y soit fait mention des minorités qu'à l'article 14. En outre, tous les droits et libertés qui y sont mentionnés doivent s'appliquer à tout individu qui tombe sous la juridiction d'un État partie, donc aussi aux personnes appartenant à une minorité. Deuxièmement, plusieurs droits qui y sont consignés sont d'un intérêt évident pour les personnes appartenant à une minorité<sup>44</sup>. Troisièmement, elle est particulièrement intéressante du fait que les droits reconnus par la Convention sont justiciables devant la Cour européenne des droits de l'homme.

La Hongrie a aussi signé puis ratifié la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*<sup>45</sup>. Cette charte a pour but de prévenir le déclin, voire même l'extinction de ces langues et d'en développer la promotion en encourageant leur usage parlé et écrit et leur enseignement. Elle a été adoptée en novembre 1992 par le Comité des Ministres dans l'intention de protéger ces langues mais sans pour autant conférer de droits spécifiques à ceux qui les parlent. Elle n'encourage les États signataires qu'à protéger le statut de ces langues. Elle vise à garantir ces langues dans un but essentiellement culturel.

<sup>43</sup> Une vue d'ensemble de la législation existante en Hongrie et en Roumanie dans le domaine de la lutte contre le racisme est publiée dans: Institut suisse de droit comparé de Lausanne, *Mesures juridiques existant dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance*, publication du Conseil de l'Europe, CRI (98)80, document en ligne : [http://www.coe.int/T/F/Droits\\_de\\_l'homme/Ecri/4-Publications/2-Autres\\_publications/Autres\\_publications.asp](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'homme/Ecri/4-Publications/2-Autres_publications/Autres_publications.asp) (date d'accès : 20 juin 2002).

<sup>44</sup> Voir notamment les droits mentionnés aux articles 9, 10, 11, 14 et ceux mentionnés à l'article 2 du protocole additionnel.

<sup>45</sup> Conseil de l'Europe, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, STE No.148 (entrée en vigueur : le 1<sup>er</sup> mars 1998).

Ces deux États ont également signé puis ratifié la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales*<sup>46</sup> qui est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant dans ce domaine. Elle énonce certains principes que les États parties s'engagent à respecter quant à la promotion de l'identité des minorités nationales. Il y est clairement indiqué que le droit des minorités fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme.

Au niveau international, la Hongrie et la Roumanie ont accédé au *Pacte de 1966*<sup>47</sup>. On y retrouve, à l'article 27, la seule disposition générale légalement contraignante traitant des droits des individus qui appartiennent aux minorités. Ce document établit un traitement non discriminatoire pour tous les individus, qu'ils appartiennent à une minorité ou à la majorité.

Outre les conventions ci-haut mentionnées, il y a eu dans la foulée, d'autres conventions qui ont été adoptées par les Nations Unies qui reconnaissent quelques droits aux minorités et auxquelles la Hongrie et la Roumanie ont accédé. Il s'agit, entre autres, de la *Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation*<sup>48</sup>, de la *Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*<sup>49</sup> et du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>50</sup> pour ne mentionner que ceux-ci. Mais aucune de ces conventions ne fournit un cadre global de protection des droits des minorités.

Enfin, ces États ont également signé la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*<sup>51</sup>. Il s'agit du seul instrument qui traite, dans un seul et même document, de la question de la reconnaissance de droits spéciaux à des minorités. L'article 1<sup>er</sup> prévoit que « les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistiques des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité ». L'article 2 reprend, pour l'essentiel, l'article 27 du *Pacte de 1966* et spécifie quels sont les droits reconnus aux minorités : droit d'avoir sa propre culture, droit de professer et pratiquer sa religion, droit d'employer sa langue, droit de participation, droit d'association et droit de maintenir des contacts transfrontaliers. L'article 3 prévoit que ces droits peuvent être exercés aussi bien individuellement qu'en commun. L'article 4 prévoit les mesures qui doivent être prises par les États pour permettre aux minorités de jouir pleinement et efficacement de leurs droits. L'article 5 prévoit la nécessité de prendre en compte les intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités dans l'élaboration de

<sup>46</sup> Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités*, STE No.157 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998).

<sup>47</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 171.

<sup>48</sup> *Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans le domaine de l'éducation*, 14 décembre 1960, en ligne: [www.unhcr.ch/html/menu3/b/d\\_educ.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_educ.htm). (date d'accès : 16 juin 1999).

<sup>49</sup> *Déclaration internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*, Rés. AG 36/55, Doc.off. AG NU, 38<sup>e</sup> sess., Doc.NU, (1981).

<sup>50</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 943 R.T.N.U. 13.

<sup>51</sup> *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Rés. AG 47/135, Doc.off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc.NU, (1992) [ci-après la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités*].

politiques et de programmes nationaux les concernant ou dans l'élaboration de programmes de coopération et d'assistance entre États. Les articles 6 et 7 prévoient la coopération entre États sur les questions relatives aux minorités. L'article 8 est une disposition interprétative. L'article 9 prévoit la contribution des institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies.

Comme nous pouvons le constater, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités* a pour objectif de contribuer à la réalisation des principes des Nations Unies notamment, le maintien de la paix, l'intégrité territoriale, la coopération en vue de régler les problèmes communs et l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés à l'échelon international ou régional. D'ailleurs, le préambule de cette Déclaration exprime la conviction que la protection et la promotion des droits des minorités contribuent à la stabilité des États ainsi qu'au renforcement de la coopération et de l'amitié entre États. Il souligne, entre autres, le rôle important que les Nations Unies ont à jouer en matière de protection des droits des minorités.

#### A. En Hongrie

La Hongrie a donc ratifié tous les instruments internationaux et européens qui affectent les droits des minorités<sup>52</sup>, à l'exception de la *Charte sociale européenne*. Elle a aussi modifié sa Constitution pour y inclure des dispositions sur les minorités<sup>53</sup>, la discrimination et le racisme<sup>54</sup>. La plupart de ces instruments sont directement applicables en droit interne et peuvent être invoqués devant les tribunaux nationaux.

Le *Code pénal* hongrois a été récemment amendé et interdit maintenant le génocide, qui y est défini comme « *tout acte de cruauté mentale ou physique contre les membres de groupes nationaux, ethniques ou religieux pour motif d'appartenance à ce groupe, dans le but de parvenir à sa destruction totale ou partielle* »<sup>55</sup>. Il interdit aussi l'apartheid<sup>56</sup>, la violence exercée à l'encontre d'un groupe national, ethnique ou religieux<sup>57</sup> et l'incitation à la haine contre un groupe national, ethnique ou religieux<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Notamment: le *Pacte sur les droits civils et politiques*, le *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination*, la *Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales* ainsi que ses protocoles, la *Charte européenne de l'autonomie locale*, la *Charte européenne des langues régionales et minoritaires* et la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales* et, enfin, elle a souscrit à la Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe.

<sup>53</sup> *Constitution de la République de Hongrie*, loi XX, 1949, telle qu'amendée en 1972 puis en 1990, article 68.

<sup>54</sup> *Ibid.*, article 70.

<sup>55</sup> *Code pénal*, Loi XVII tel qu'amendé en 1996, article 155.

<sup>56</sup> *Ibid.*, article 157.

<sup>57</sup> *Ibid.*, article 174/B.

<sup>58</sup> *Ibid.*, article 269.

Dans la pratique, toutefois, on n'applique pas encore très rigoureusement ces nouvelles dispositions<sup>59</sup>.

Le *Code civil* interdit, pour sa part, les atteintes aux droits de la personne pour des motifs de nationalité, de race ou de religion<sup>60</sup>. La *Loi sur les minorités nationales*<sup>61</sup>, quant à elle, reconnaît aux Roms le statut de minorité nationale. Ils peuvent donc maintenant se prévaloir des dispositions de cette loi pour faire reconnaître leurs droits. La *Loi sur les minorités nationales* de Hongrie est très généreuse envers les minorités. Mais l'absence de garanties financières dans la loi nous permet de nous interroger sur son efficacité réelle, surtout en ce qui concerne les gouvernements locaux. En effet, beaucoup de pouvoirs mais très peu de moyens financiers sont octroyés aux gouvernements locaux, ce qui rend difficile l'application des dispositions de la loi<sup>62</sup>.

Par contre, compte tenu de la situation de misère dans laquelle se trouvent les Roms et de la ségrégation dont ils sont l'objet, elle est insuffisante pour les protéger adéquatement et préserver leurs droits.

L'un des aspects les plus importants de cette loi est la création de gouvernements minoritaires autonomes. Ces gouvernements sont conçus pour permettre l'intégration des minorités en leur octroyant une certaine autonomie culturelle dans les domaines de l'éducation, de la langue et de la culture. Lors des élections locales de 1994-1995, les Roms ont élu 415 gouvernements autonomes locaux. Un gouvernement autonome national a aussi été élu. Depuis, au moins treize de ces instances autonomes pour les Roms ont cessé de fonctionner<sup>63</sup>.

Plusieurs raisons expliquent ce fait. Premièrement, il y a un manque de connaissance et d'expérience de la part des représentants roms élus pour constituer ces gouvernements locaux<sup>64</sup>. Deuxièmement, alors que la plupart des gouvernements locaux autonomes pour les minorités s'occupent principalement des questions relatives à l'éducation, à la culture et à la langue, les gouvernements roms locaux, à cause de la situation de misère des Roms, doivent en plus être actifs dans les domaines reliés à la santé, au problème social et à l'emploi<sup>65</sup>. Troisièmement, il ne leur est pas alloué suffisamment de fonds, de la part du gouvernement hongrois, leur permettant de faire face à leurs responsabilités à l'égard de la communauté rom, ce qui contribue à les marginaliser encore davantage. De surcroît, même si, en vertu de

<sup>59</sup> Hongrie: *La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, supra note 29 paragraphe 7.1; Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Réponse à une demande d'information HUN30156.EFX, DGDIR, supra note 27.

<sup>60</sup> *Code Civil* de 1959, articles 8 et 76.

<sup>61</sup> *Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques*, loi LXXVII (selon certains sites, il s'agit de la loi XXIX), 1993, alinéa 61(1), [ci-après la loi sur les minorités].

<sup>62</sup> *Rights Denied: The Roma of Hungary*, supra note 1 aux pp. 134 et 135. Voir aussi: Immigration and Refugee Board, *Roma in Hungary*, Ottawa, DGDIR, Issue Paper, March 1998, aux pp. 7-8.

<sup>63</sup> Hungary, Office of the Prime Minister, supra note 34 à la p.24.

<sup>64</sup> Council of Europe, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action: Self-Government of Gypsies in Hungary Seen in the Light of the Experience of the Sami Self-Government in Norway*, DECS/SE/DHRM (96)17, 1996, à la p.23.

<sup>65</sup> Hungary, Office of the Prime Minister, supra note 34 à la p.25.

la *Loi sur les minorités nationales*, les collectivités locales doivent aider financièrement les gouvernements minoritaires, dans les faits, il semble que ces dernières refusent ou se montrent récalcitrantes, à fournir cette aide financière aux gouvernements autonomes roms. Les compressions budgétaires imposées aux collectivités locales ainsi que l'attitude généralement négative à l'égard des Roms contribuent largement à cet état de fait<sup>66</sup>. Ainsi, les gouvernements minoritaires roms sont maintenus dans une situation de dépendance par rapport à la collectivité locale et ne peuvent donc pas disposer de ces sommes à leur guise. Le financement des collectivités minoritaires autonomes devrait être augmenté et acheminé autrement. Plutôt que d'être acheminés par l'intermédiaire des autorités municipales, les fonds devraient être confiés directement au gouvernement minoritaire autonome.

Conséquemment, les relations entre les gouvernements minoritaires roms et les collectivités locales sont de plus en plus tendues. Les préjugés et la discrimination étant toujours très présents, la population des collectivités voit d'un mauvais œil ces Roms à qui la collectivité doit apporter une aide financière. Une telle situation contribue à isoler encore davantage les Roms et à accroître le désillusionnement chez ces derniers qui comptaient sur ce système de gouvernements autonomes pour améliorer leur sort<sup>67</sup>.

Certaines accusations d'interférence dans les élections de 1994-95 pour le gouvernement national de la minorité Rom ont été portées contre le gouvernement hongrois. Il semble que des efforts aient été faits par les responsables de l'organisation de ces élections pour décourager les Roms d'aller voter et pour favoriser un parti rom privilégié par le gouvernement<sup>68</sup>.

De fait, les élections pour les instances autonomes nationales des douze autres minorités ont été tenues à Budapest alors que celles pour le gouvernement minoritaire national rom ont eu lieu à Szolnok, ville située dans une province éloignée de la capitale, et donc difficile d'accès pour les Roms n'habitant pas cette région. Cette ville est aussi le chef-lieu du groupe rom, *Lungo Drom*, parti favorisé par le gouvernement hongrois<sup>69</sup>. Ce faisant, il semble que le gouvernement ait, d'une part, voulu empêcher la population de se rendre aux élections pour que les élections soient annulées faute de quorum et, d'autre part, ait cherché à s'assurer que le parti de son choix remporte les élections<sup>70</sup>. De plus, les élections se sont tenues la dernière journée autorisée par la loi. Si, pour une raison ou une autre, elles avaient dû être annulées, le vote n'aurait pas pu se tenir et il aurait fallu attendre encore quatre années avant que les Roms ne puissent se constituer un gouvernement au niveau local. Également, le vote qui devait être secret a dû se faire en public à cause du manque de temps et du manque d'isoloirs<sup>71</sup>. Il semble aussi que plusieurs autres irrégularités aient eu lieu notamment, des citoyens auraient été autorisés à voter plus d'une fois. Enfin, il

<sup>66</sup> *Rights Denied : The Roma of Hungary*, supra note 1 à la p. 61.

<sup>67</sup> *Ibid.* aux pp. 64 et 65.

<sup>68</sup> *Ibid.* à la p.66.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

semble que le gouvernement ait financé de manière importante le groupe *Lungo Drom*, au détriment des autres représentants politiques des Roms, ce qui aurait eu un impact important sur les résultats de l'élection<sup>72</sup>. L'une des conséquences de la victoire de *Lungo Drom* est que les autres groupes roms ne sont pas adéquatement représentés au niveau national<sup>73</sup>.

En interférant ainsi dans le processus électoral et en négligeant de fournir aux gouvernements roms l'aide financière à laquelle ils ont droit en vertu de la loi, le gouvernement a violé le droit à l'autonomie, nouvellement reconnu à la minorité rom. D'ailleurs, il convient de noter que dans la première version du projet de loi sur les minorités nationales et ethniques, les Roms n'avaient pas été inclus dans la liste des minorités protégées par la loi<sup>74</sup>.

En octobre 1998, de nouvelles élections municipales et locales se sont tenues. Les Roms ont fait élire environ 800 collectivités minoritaires autonomes. On trouve aussi des représentants roms dans les administrations municipales de 320 localités<sup>75</sup>.

On peut véritablement parler de deux poids, deux mesures lorsque vient le temps de protéger les droits de la minorité rom. La *Loi sur les minorités nationales* n'est pas appliquée de la même manière pour les Roms que pour les autres minorités. Les préjugés, la ségrégation et la discrimination en conditionnent l'application. Les Roms sont, une fois de plus, isolés, méprisés et laissés en marge du processus de changement qui affecte la nouvelle Hongrie et ses minorités.

## B. En Roumanie

La Roumanie a, elle aussi, ratifié la plupart des conventions internationales et européennes en matière de protection des minorités, à l'exception de la *Charte sociale européenne* et de la *Charte des langues régionales et minoritaires*.

De plus, elle a adopté une nouvelle Constitution en 1991 dans laquelle sont consacrés les principes de la prééminence du droit, du respect des droits de l'homme et des minorités. Cette nouvelle Constitution contient plusieurs dispositions qui protègent les droits des minorités mais il n'existe pas en Roumanie de législation spécifique relativement aux droits des minorités<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Council of Europe, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action: Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self Governments*, DECS/SE/DHRM (96)23, 1996, à la p.28-29.

<sup>74</sup> L. Katus, «The Birth of a Minority Law», dans *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, p.154-186; J. Palok, «The Birth of a Law», in *Regio : A Review of Minority and Ethnic Studies*, Laszlo Teleki Foundation, 1995, aux pp.186 à 198.

<sup>75</sup> «Les Hongrois aux urnes pour les élections municipales et régionales», *Agence France-Presse* (18 octobre 1998); *Hongrie: La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, supra note 29 paragraphe 7.2.2.

<sup>76</sup> *Constitution de la Roumanie*, Monitorul Oficial 1, 1991, 233.6 (en vigueur depuis : le 8 décembre 1991), aux articles 6 et 32.

La *Constitution* roumaine contient aussi des dispositions visant à combattre le racisme, la discrimination et d'autres manifestations d'intolérance. C'est le cas notamment de l'article 30 qui interdit l'exhortation à la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse et l'incitation à la discrimination. Elle contient aussi des dispositions générales d'égalité tels l'article 4 alinéa 2 et l'article 16 alinéa 1. Mais, il n'existe pas de législation spécifique visant à combattre la discrimination raciale et les autres manifestations d'intolérance.

Le *Code pénal* contient aussi des dispositions punissant la propagande fasciste commise en public et l'incitation à l'assassinat des populations jugées de race inférieure<sup>77</sup>, la propagande nationaliste chauvine et l'incitation à la haine raciale ou nationale<sup>78</sup>. Sont également punissables, les actes commis par des fonctionnaires ayant pour effet de limiter l'emploi ou l'exercice des droits d'un individu ou qui place un individu dans une situation d'infériorité pour des raisons de nationalité, de race, de sexe ou de religion<sup>79</sup>.

Toutefois, considérant la situation particulière de la communauté rom en Roumanie, ces dispositions ne semblent pas recevoir pleine exécution à l'égard de cette communauté. Les Roms continuent d'être l'objet de discrimination systématique et d'abus autant de la part des forces de l'ordre que de la population ainsi que des groupes néonazis et skinheads. Les policiers sont toujours réticents à enquêter sur les violations à l'égard des Roms et il est difficile d'obtenir réparation judiciaire<sup>80</sup>.

Ainsi, malgré l'existence de normes constitutionnelles pouvant protéger les Roms contre la discrimination et le racisme, il semble difficile pour eux d'obtenir réparation devant les tribunaux. Ici aussi, les préjugés, la ségrégation et la discrimination conditionnent l'application de ces normes. Les Roms sont, une fois de plus, marginalisés et méprisés. La législation existante et l'application qui en est faite paraissent largement insuffisantes pour protéger les Roms.

#### **IV. Le rôle du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'Union européenne dans la solution du problème Rom**

Nous verrons maintenant les mesures prises, le cas échéant, par la Hongrie et la Roumanie pour remédier aux problèmes des Roms et étudierons qu'elle a été l'influence des perspectives d'adhésion à l'Union européenne dans la décision de ces pays de trouver une solution aux problèmes de cette communauté.

---

<sup>77</sup> *Code pénal*, tel qu'amendé en 1996, loi No. 140/96, Monitorul Oficial No. 289, 14 novembre 1996, article 166.

<sup>78</sup> *Ibid.*, article 317.

<sup>79</sup> *Ibid.*, article 247.

<sup>80</sup> CES NU, Human Rights Commission, *Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Doc. CES NU, 54<sup>th</sup> sess., E/CN.4/1999/15; « Gypsies Protest against racism », *Associated Press (AP)* (March 16 1998), en ligne: LEXIS/NEXIS.

### A. Le Conseil de l'Europe et l'OSCE

Le Conseil de l'Europe doit, d'une part, veiller à ce que tous les États membres se conforment aux normes de l'Organisation, le respect des minorités, et donc des Roms, étant l'une d'elles. D'autre part, il doit aider les États membres dans leurs transformations juridiques, politiques et sociales.

Les instruments du Conseil de l'Europe, notamment la *Convention européenne des droits de l'homme* et la *Convention-cadre pour les minorités* ainsi que leurs mécanismes de contrôle sont pertinents, comme nous l'avons vu, pour la protection des Roms. Outre la procédure de contrôle devant la Cour européenne des droits de l'homme, il existe aussi des mécanismes de suivi et de contrôle. Ces procédures de suivi sont exercées par le Comité des Ministres et par l'Assemblée parlementaire. Elles sont complémentaires<sup>81</sup>. Pour contrôler le respect des obligations et des engagements des États membres du Conseil de l'Europe, cette dernière a mis sur pied une « commission pour le respect des obligations et des engagements des États membres du Conseil de l'Europe ». Il est dès lors possible, pour le Conseil de l'Europe de s'assurer du respect des normes de cet instrument par les États qui y ont adhéré. Les obligations contractées lors de la ratification de la Convention-cadre pour les minorités font l'objet d'une telle procédure de suivi de la part de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres<sup>82</sup>.

Ainsi la Roumanie a fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire. En 1997, elle a décidé de clore cette procédure de suivi puisque la Roumanie a été en mesure de respecter les obligations et engagements pris<sup>83</sup>. Toutefois, elle pourrait en décider la réouverture notamment, si les autorités roumaines font défaut de promouvoir une campagne de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance ainsi que d'adopter toutes mesures utiles en faveur de l'intégration sociale de la population rom<sup>84</sup>.

Le Conseil de l'Europe, individuellement ou avec la collaboration de l'OSCE, mène aussi de nombreuses activités concernant les Roms. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a créé un Groupe de travail sur les Roms/Tsiganes. Un groupe de spécialistes sur les Roms, le MG-S-ROM, a aussi été créé. Il examine actuellement, avec le fonds de développement social du conseil

<sup>81</sup> Voir : Conseil de l'Europe, A.P., sess. de 1995, partie 2, *Directive relative au respect des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe*, Directive No. 508 (1995); Conseil de l'Europe, A.P., *Résolution relative au respect des obligations et des engagements contractés lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe*, Résolution 1031 (1994); Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 103<sup>e</sup> sess., *Rapport final du Comité des Sages au Comité des ministres*, CM(98)178, (1998) aux pp. 14 et 15.

<sup>82</sup> *Ibid.*; voir aussi Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 601<sup>e</sup> sess., *Règles adoptées par le Comité des ministres relatives aux mécanismes de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Résolution (97)10, CM/DÉL/RÉS/97(10), (1997).

<sup>83</sup> Conseil de l'Europe, A.P., *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, Document DOC8040, (1998); Conseil de l'Europe, A.P., *Recommandation relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, Recommandation 1326 (1997).

<sup>84</sup> Conseil de l'Europe, A.P., *Résolution relative au respect des engagements contractés par la Roumanie*, Résolution 1123 (1997), aux paragraphes 14(v) et 15.

de l'Europe, les possibilités de coopération en vue d'atténuer le handicap social et économique dont souffrent les Roms<sup>85</sup>.

Aussi, dans le cadre de son projet sur les Roms en Europe, le Conseil de l'Europe, en coopération avec le Point de contact du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) sur les questions roms, a organisé deux réunions de représentants des organes consultatifs nationaux entre les Roms et les gouvernements<sup>86</sup>. Le BIDDH est un organisme qui relève de l'OSCE. Il aide les États à réaliser la dimension humaine de l'OSCE en les assistant dans la mise en place d'institutions démocratiques et dans la tenue d'élections libres. Il sert également de point de contact entre l'OSCE, les ONG et diverses organisations roms. Depuis 1994, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire du BIDDH, coopèrent dans les domaines des droits de l'homme, des institutions démocratiques et de la prééminence du droit. Ils s'occupent, entre autres, de la question des Roms<sup>87</sup>.

Ainsi, les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE contribuent à l'amélioration de la situation des Roms et à une meilleure protection de leurs droits. Ils aideront les États membres du Conseil de l'Europe à accomplir les transformations juridiques, politiques et sociales nécessaires pour permettre l'intégration des Roms et devenir ainsi de véritables démocraties pluralistes.

## B. L'Union européenne

Nous examinerons maintenant dans quelle mesure les perspectives d'adhésion aux institutions communautaires favorisent les droits des Roms.

### 1. EN HONGRIE

En juillet 1997, la Commission européenne a émis son avis sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne<sup>88</sup>. Dans l'évaluation des critères politiques de l'adhésion, la Commission européenne mentionnait que, malgré certains progrès réalisés grâce aux mesures déjà prises par le gouvernement hongrois relativement à la protection des Roms, certaines améliorations méritent encore d'être apportées. En outre, le partenariat pour l'adhésion avec la Hongrie mentionne, comme

<sup>85</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 656<sup>e</sup> réunion, *Désignation d'un médiateur pour les Roms/Tsiganes*, Document CM/DÉL/DÉC(99)656/6.3, (1999).

<sup>86</sup> *Ibid.*; Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 645<sup>e</sup> réunion, *Projet du Conseil de l'Europe relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, CM/DÉL/DÉC(98)645/6.6, 20 octobre 1998; Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Rapport du Secrétariat sur les activités du projet relatif aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale*, CM(98)161.

<sup>87</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE*, 646<sup>e</sup> réunion, CM/DÉL/DÉC(98) 646/2.6 (1998); Conseil de l'Europe, A.P., *Recommandation relative à la politique générale : Conseil de l'Europe et OSCE*, Recommandation 1381 (1998).

<sup>88</sup> UE, Commission européenne, *Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, document DOC/97/13, (1997) en ligne : <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/hungary/hu-op-fr.pdf> (date d'accès : juin 2002).

priorité à moyen terme, la poursuite des efforts visant à améliorer la situation des tsiganes<sup>89</sup>. Dans son rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie<sup>90</sup>, la Commission européenne a, de nouveau, examiné les efforts du gouvernement relativement à la question de la minorité Rom, et elle est d'avis que le traitement de cette minorité n'est toujours pas satisfaisant. Elle conclut que le gouvernement « *devra continuer à améliorer la situation des tsiganes* »<sup>91</sup>.

Le fait que l'Union européenne tienne compte du traitement de la minorité Rom en Hongrie, dans l'évaluation des critères politiques d'adhésion, est certainement l'un des facteurs importants qui a joué dans l'élaboration des mesures prises par le gouvernement hongrois pour améliorer la situation des Roms.

D'ailleurs, en juillet 1997, à peu près au moment où la Commission européenne émettait son avis, le gouvernement hongrois adoptait une résolution visant à mettre sur pied un programme pour aider la communauté Rom à surmonter ses difficultés sociales<sup>92</sup>. Ce programme devrait améliorer le bien-être des Roms, leur santé et l'éducation des jeunes Roms. Ce nouveau programme comporte aussi des dispositions visant la promotion de la tolérance envers les Roms auprès de la société civile. Également, le comportement de la police envers les Roms devra être contrôlé. Des délais sont prévus dans la résolution pour accomplir les changements nécessaires à la réalisation de ce programme. En outre, il prévoit que les gouvernements locaux devront aider à l'implantation de ce programme

Ce programme du gouvernement a été mal accueilli par les Roms. D'une part, parce que les délais prévus sont trop courts pour accomplir les changements nécessaires et d'autre part, parce qu'aucun financement additionnel n'est prévu. On ne prévoit qu'une redistribution des ressources actuellement disponibles, ressources qui sont déjà très insuffisantes<sup>93</sup>.

Ce programme fait suite à diverses autres initiatives, plutôt malheureuses, du gouvernement hongrois visant à améliorer la situation des Roms en Hongrie : la création d'un département des affaires Gypsy, en 1994, relevant de l'Office pour la protection des minorités nationales<sup>94</sup>; l'instauration d'une fondation pour les Roms pour la promotion, la préservation et la protection de l'identité, de la langue et de la culture rom<sup>95</sup>; l'établissement, en 1995, d'un Conseil de coordination pour les affaires

<sup>89</sup> *Ibid.* p.19.

<sup>90</sup> UE, Commission européenne, *Rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, document DOC/97/1 (1997), en ligne : <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/romania/ro-op-fr.pdf> (date d'accès : juin 2002).

<sup>91</sup> *Ibid.* p.11.

<sup>92</sup> *Government Resolution on a package of medium term measures intended to improve the living standards of the Gypsies*, No. 1093/1997 (VII.29).

<sup>93</sup> *Country Report on Human Rights Practices for 1997; Hungary*, Washington, U.S. Department of State, 1998.

<sup>94</sup> Council of Europe, *A Program of Case Studies Concerning the Inclusion of Minorities as factors of Cultural Policy and Action: Roma Policy : Gypsy National Self-Government and Local Self Governments*, DECS/SE/DHRM (96)23, (1996) aux pp. 18, 28 et 29.

<sup>95</sup> *Ibid.* à la p.19; *Government Resolution on the establishment of the Public Foundation for the Gypsy Minorities in Hungary*, No. 1121/1995 (XII.7); Hungary, Office of the Prime Minister, *supra* note 34.

roms qui doit promouvoir l'intégration des Roms et formuler des propositions visant à améliorer la situation des Roms<sup>96</sup>; la création, en 1996, d'un Comité pour les affaires Roms, relevant du bureau du Premier ministre et servant de forum de discussion relativement aux affaires roms<sup>97</sup>.

Vers la fin de juin 1998, le gouvernement nouvellement élu a présenté un nouveau programme consacré aux minorités nationales. Ce programme apporte peu par rapport au passé. La responsabilité des institutions culturelles et éducatives est entièrement dévolue aux gouvernements minoritaires, sans toutefois être accompagnée d'un transfert des ressources financières nécessaires aux collectivités minoritaires autonomes pour assumer les charges d'un tel transfert<sup>98</sup>.

Le 30 novembre 1998, le gouvernement a aussi proposé un plan prévoyant que le Ministre de la Justice mènera une étude des diverses lois comportant des dispositions relatives à la discrimination et ce, en vue d'examiner leur mise en application et de déterminer leurs inconvénients. Les résultats définitifs de l'étude devraient être présentés le 31 décembre 1999 au plus tard<sup>99</sup>.

Le gouvernement, comme nous pouvons le voir, tente de trouver des solutions pour satisfaire aux exigences de l'Union européenne qui lui recommande de continuer à améliorer la situation des Roms. À plus ou moins long terme, cette situation ne peut qu'être bénéfique aux Roms qui verront leurs droits de mieux en mieux respectés.

On remarque aussi une nouvelle tendance, au sein des tribunaux judiciaires, à faire respecter les droits des Roms. À cet égard, nous citerons une affaire récente, l'affaire *Goman*<sup>100</sup>. Cette affaire est intéressante à plusieurs égards. D'une part, elle démontre très bien la discrimination dont sont victimes les Roms que ce soit de la part des autorités, des tribunaux ou des particuliers. D'autre part, elle démontre aussi une tendance nouvelle des tribunaux judiciaires à faire respecter les droits des Roms.

En septembre 1995, le propriétaire d'un pub de la ville de Pécs a refusé de servir M. Goman, un Hongrois d'origine rom, au motif que dans son établissement, il est interdit aux Gypsies de manger, de boire ou de s'amuser. Deux jours plus tard, par l'intermédiaire de son avocat, M. Goman a déposé une plainte pénale en diffamation auprès des autorités locales contre le propriétaire du pub. Les tribunaux ont rejeté la plainte de Goman et condamné ce dernier à une année de probation pour avoir calomnié le propriétaire du pub!

<sup>96</sup> *Government Resolution 1120/1995 (XII.7)*, *Ibid.*.

<sup>97</sup> Hungary, Office of the Prime Minister, *supra* note 34.

<sup>98</sup> Hungary, *Government Program for a civic Hungary (1999)*, Budapest, June 1998, en ligne : [www.meh.hu/ules/government\\_program.htm](http://www.meh.hu/ules/government_program.htm) (date d'accès : 17 avril 1999); Voir aussi : Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Réponse à une demande d'information HUN29826.EFX, Ottawa, DGD/IR, (21 août 1998).

<sup>99</sup> *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*, *supra* note 29 paragraphe 7.1.

<sup>100</sup> Cette affaire est commentée in Bureau de défense juridique des minorités nationales et ethniques, *White Booklet 1997*, Budapest, Neki et Osiris Publishing House, 1997, aux pp. 53 à 56.

Parallèlement à l'action pénale, M. Goman a aussi déposé deux recours de nature administrative auprès du bureau du maire. L'un parce que le propriétaire du pub a refusé d'inscrire la plainte de Goman dans son registre des plaintes. L'autre, parce qu'il a été exclu du pub à cause de sa race. Le maire a imposé une amende de 10\$ au propriétaire du pub pour avoir négligé d'inscrire la plainte au registre, mais il a rejeté l'autre recours, invoquant une absence de réglementation visant à sanctionner le refus de servir un individu sur la base de sa race.

Goman a aussi intenté une action civile contre le propriétaire du pub. Il a fondé son action sur l'article 76 du *Code civil* qui dispose que toute discrimination fondée sur la nationalité, la race ou l'appartenance religieuse constitue une atteinte aux droits de la personne. En réparation, Goman a demandé des dommages-intérêts, une excuse publique du propriétaire du pub faite dans un grand journal hongrois, et a demandé à la Cour d'interdire au propriétaire du pub de commettre des actes similaires de discrimination. La Cour, dans un jugement sans précédent, a donné raison à Goman et a condamné le propriétaire aux réparations demandées par Goman. Le jugement de la Cour a été confirmé en appel. Cette affaire crée un précédent jurisprudentiel en vertu duquel les victimes de discrimination, par des parties privées, pourront maintenant invoquer le *Code civil* pour sanctionner des actes de discrimination fondés sur la race.

## 2. EN ROUMANIE

Dans son rapport sur le respect des engagements contractés par la Roumanie, le Conseil de l'Europe convient de l'urgence de développer des actions afin de prévenir et de combattre les manifestations d'intolérance vis-à-vis de la minorité rom de Roumanie<sup>101</sup>.

De même, la Commission européenne, dans son avis sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, relativement à l'évaluation des critères politiques de l'adhésion, constate la nécessité pour le gouvernement roumain d'établir et de développer des mesures d'intégration pour la communauté rom<sup>102</sup>. Dans son rapport régulier sur le progrès réalisé par la Roumanie en vue de l'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne réitère l'urgence pour la Roumanie de trouver des solutions aux problèmes des Roms pour obtenir des solutions durables à moyen terme<sup>103</sup>.

Dans son nouveau programme, publié quelque temps après la parution de l'avis de la Commission européenne, le gouvernement a établi comme priorité le

<sup>101</sup> Conseil de l'Europe, A.P., *Document relatif au respect des obligations et engagements par la Roumanie*, supra note 75 aux p.23-24.

<sup>102</sup> UE, Commission européenne, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, supra note 88 aux pp. 16 et 17.

<sup>103</sup> Union européenne, *Rapport régulier de la commission sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (1998), en ligne : [www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report\\_11\\_98en/hungary/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/hungary/index.htm) (date d'accès : 10 avril 1999).

<sup>103</sup> *Ibid.* aux pp.11-12.

règlement de la question rom<sup>104</sup>. À l'occasion de ce nouveau programme, un comité interministériel chargé des minorités nationales a été instauré par une décision du gouvernement en août 1998. Aussi, la sous-commission responsable de l'élaboration d'une stratégie d'intégration des tsiganes a tenu sa première réunion en septembre 1998<sup>105</sup>.

Également, le ministère de l'éducation a accordé à la minorité rom un traitement privilégié en lui réservant pour l'année scolaire 1998-1999, un certain nombre de places dans la formation des enseignants et en mettant sur pied des classes volantes<sup>106</sup>.

En janvier 1997, le gouvernement roumain a créé le Département pour la protection des minorités nationales. À l'intérieur de ce département, il y a un Office National des Roms<sup>107</sup>.

L'adhésion à l'Union européenne étant une priorité pour la Roumanie, les pressions exercées sur elle pour régler la question des Roms ne peuvent qu'être bénéfiques pour eux. À cet égard, il est intéressant de noter les efforts entrepris par la Roumanie pour satisfaire aux conditions politiques d'adhésion à l'Union européenne. Toutefois, ces efforts sont encore largement insuffisants pour régler le problème de la minorité rom.

\* \* \*

Comme nous avons pu le constater, la situation qui afflige les Roms est complexe et les législations nationales existantes sont insuffisantes pour la corriger. Malgré l'existence de normes constitutionnelles interdisant la discrimination raciale ou ethnique ou affirmant le caractère contraignant des traités internationaux ou européens ratifiés (dont plusieurs interdisent la discrimination), les gouvernements hongrois et roumain n'ont adopté aucune législation spécifique interdisant la discrimination raciale. Bien qu'il existe des dispositions protégeant les droits culturels, politiques et linguistiques des minorités nationales et d'autres rendant illégal le discours raciste et les infractions à caractère raciste, il n'existe aucune disposition spécifique octroyant une réparation adéquate à l'encontre d'actes discriminatoires, non violents ou non criminels.

---

<sup>104</sup> Programme 1998-2000 du gouvernement roumain, sur le site officiel du gouvernement roumain sur Internet : [www.domino.kappa.ro/guvern/agenda.nsf](http://www.domino.kappa.ro/guvern/agenda.nsf); *Romanian National Programme for Accession to the European Union*, C:\pnaac\NPAAC doc.79.

<sup>105</sup> Union européenne, *Rapport régulier sur le progrès accompli par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (1998), en ligne : [www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report\\_11\\_98en/hungary/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98en/hungary/index.htm) (date d'accès : 10 avril 1999), à la p.11.

<sup>106</sup> *Country Report on Human Rights Practices for 1998; Hungary*, *supra* note 20.

<sup>107</sup> *Décision sur l'établissement du Département des minorités nationales*, No.17/1997.

Il faudra développer, autant en Hongrie qu'en Roumanie, une approche détaillée, à long terme, avant de pouvoir parler de véritable démocratie pluraliste et de véritable protection des droits des Roms. Dans le cadre de cette approche, il faudra élaborer des lois qui définissent clairement ce qui constitue de la discrimination et qui sanctionnent sévèrement les actes discriminatoires. Il faudra aussi prendre les moyens nécessaires pour faire respecter ces lois. La réparation matérielle et morale devra aussi être assurée aux victimes d'actes de violence ou de discrimination à caractère raciste. Il conviendrait également d'instaurer des programmes d'éducation de la société civile pour combattre le racisme et la violence. L'institution de l'Ombudsman ainsi que les divers départements chargés des minorités et des affaires roms peuvent s'avérer d'une grande utilité dans l'élaboration de ces nouvelles normes et dans la mise en place de programmes destinés à l'éducation contre le racisme et la violence. De même qu'ils peuvent être assistés par le Conseil de l'Europe et l'OSCE dans l'élaboration de normes et de mesures visant à protéger efficacement les Roms.

Nous avons pu constater que certains efforts ont tout de même été entrepris, ces dernières années, pour tenter de trouver des solutions au problème rom. Les aspirations de ces États à rejoindre l'Union européenne ont très certainement influencé leur volonté de régler le problème des Roms. Les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ont aussi contribué à favoriser les droits des Roms dans ces pays. D'autant plus que, le défaut pour ces États de se conformer aux normes du Conseil de l'Europe peut avoir de graves répercussions. D'une part, parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire ou du Comité des ministres ou même être invités à se retirer du Conseil de l'Europe<sup>108</sup>. D'autre part, parce que l'Union européenne en tient compte, comme nous l'avons vu, dans l'évaluation des critères d'adhésion de l'avis du Conseil de l'Europe.

Les Roms peuvent aussi faire valoir leurs droits devant la Cour européenne des droits de l'homme puisque, autant la Hongrie que la Roumanie, ont adhéré à la *Convention européenne des droits de l'homme*.

D'ailleurs, en octobre 1998, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision particulièrement intéressante pour les Roms. Il s'agit de l'affaire *Assenov*<sup>109</sup>. Dans cette affaire, un jeune Rom de 14 ans a été arrêté par la police bulgare, en septembre 1992, parce qu'il jouait pour de l'argent sur la place du marché d'une petite ville de province. Avec son père, il a été emmené, menottes au poignet, au commissariat de police. Ils ont été détenus pendant deux heures, puis relâchés sans qu'aucune accusation ne soit portée contre eux. Durant sa courte détention, le jeune Assenov aurait été roué de coups. Un certificat médical, émis deux jours après sa libération, établit qu'il a des ecchymoses pouvant résulter de coups.

<sup>108</sup> *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, S.T.E. No.1, article 8.

<sup>109</sup> *Assenov et autres c. Bulgarie*, (1998) 8 Cour Eur. D.H. 90/1997/874/1086, en ligne : <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=620222439&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0> (date d'accès : juin 2002) [ci-après affaire *Assenov*]. Voir aussi l'excellent commentaire de James A. Goldston sur l'affaire *Assenov* : J.A. Goldston, «Race and Discrimination litigation in Europe : Problems and Prospects», *Roma Rights, The Newsletter of the European Roma Rights Centre* (Fall 1998).

Durant les deux années suivantes, Assenov et ses parents ont déposé plusieurs plaintes auprès des autorités, allant même jusqu'au Procureur général, mais aucune enquête n'a été ordonnée. Assenov a de nouveau été arrêté, puis maintenu en détention préventive pendant deux ans. En septembre 1993, Assenov a logé une plainte auprès de la Commission européenne des droits de l'homme. En septembre 1997, la Commission a référé son dossier à la Cour européenne des droits de l'homme qui a rendu jugement en octobre 1998. De façon unanime, la Cour a décidé que le gouvernement bulgare avait violé les dispositions 3, 5, 13 et 25 de la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Le défaut pour les autorités bulgares d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements du jeune Assenov, lors de sa première détention, donne lieu de croire qu'il y aurait effectivement eu des mauvais traitements sur la personne d'Assenov (*article 3: droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels ou inhumains*). Les autorités bulgares ont également été reconnues coupables d'enfreinte au droit à la liberté et à la sécurité d'Assenov, en faisant défaut, lors de sa deuxième détention, de l'emmener rapidement devant un juge, d'intenter un procès dans un délai raisonnable, tout en le gardant en détention en attendant le procès, ainsi qu'en ne l'autorisant pas à faire examiner le bien-fondé de sa détention par une cour de justice. La Bulgarie a également contrevenu à l'article 13 de la *Convention européenne des droits de l'homme* en n'enquêtant pas sur les allégations de mauvais traitements et en ne lui octroyant pas le droit à un recours effectif devant une cour de justice nationale ou devant une autre instance d'enquête. La Cour a ordonné le paiement de dommages et a condamné la Bulgarie aux frais et dépens.

L'interprétation qu'a faite la Cour de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme* est particulièrement intéressante et innovatrice. En effet, dans ce jugement, la Cour crée une nouvelle obligation pour les États, découlant de l'article 3 de la Convention, de mener une enquête lorsqu'il y a allégation de mauvais traitements. Ainsi, la Cour a interprété l'article 3 de la Convention, non seulement comme interdisant à un État de commettre des actes de torture ou des peines et des traitements inhumains ou dégradants sur un individu, mais aussi comme obligeant cet État à mener des enquêtes :

La Cour considère que, dans ces conditions, lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'État, de graves sévices illicites et contraires à l'article 3, cette disposition, combinée avec le devoir général imposé à l'État par l'article 1 de la Convention de « reconnaître à toute personne relevant de [sa] juridiction, les droits et libertés définis (...) [dans la ] Convention », requiert, par implication, qu'il y ait une enquête officielle effective.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> *Assenov, ibid.* paragraphe 102.

Plus loin, la Cour spécifie que « *cette obligation, à l'instar de celle résultant de l'article 2, doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables* »<sup>111</sup>.

La Cour explique, que l'absence de la reconnaissance d'une telle obligation, qui découlerait de l'article 3 de la Convention, rendrait inopérante, en pratique, la prohibition de torture ou de peines et de traitements inhumains ou dégradants de l'article 3 de la Convention :

S'il n'en allait pas ainsi, nonobstant son importance fondamentale, l'interdiction légale générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants serait inefficace en pratique, et il serait possible dans certains cas à des agents de l'État de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle.<sup>112</sup>

Ainsi, le défaut pour l'État d'enquêter sur des allégations de torture ou de mauvais traitements opérerait un renversement du fardeau de la preuve, en créant une présomption réfutable que les blessures ont été occasionnées par le fait de l'État. Le fardeau de preuve incomberait donc à l'État, lorsqu'il y a preuve *prima facie* de torture ou de traitements ou peines dégradants ou inhumains, eu égard au principe voulant que lorsqu'un individu affirme avoir subi, au cours d'une garde à vue, des sévices lui ayant causé des blessures, il incombe au gouvernement de fournir une explication complète et suffisante pour l'origine de celles-ci<sup>113</sup>.

Cette interprétation nouvelle et innovatrice que la Cour européenne des droits de l'homme a donnée à cet article de la *Convention européenne des droits de l'homme* peut avoir une portée fort intéressante en matière de discrimination raciale. En effet, la Cour a déjà statué que, dans certains cas, la discrimination raciale peut équivaloir à des traitements dégradants, au sens de l'article 3 de la Convention<sup>114</sup>.

Ainsi, en appliquant, *mutatis mutandis*, l'affaire *Assenov* à ces cas, un requérant, qui invoquerait une violation de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme*, n'aurait plus à établir l'existence d'une discrimination raciale équivalant à des traitements dégradants. Le défaut pour l'État d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale, assimilable à des traitements dégradants, suffirait alors, s'il y a une preuve *prima facie* de discrimination raciale, à établir que l'État a violé l'article 3 de la Convention. Nous voyons tout le potentiel que représente cette jurisprudence pour les cas de discrimination, qu'ils impliquent des mauvais traitements ou même des actes de discrimination raciale, non violents et non criminels.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid.*, paragraphes 92, 102 et 106.

<sup>114</sup> *East African Asians c. United Kingdom*, (1976) 3 Cour Eur. D.H. 76

En somme, il nous semble indéniable que, malgré quelques nuances, le passage à une démocratie de principe a été réussi en Hongrie et en Roumanie. Nous sommes maintenant entrés dans une phase de consolidation démocratique. Les efforts déployés par ces États pour se conformer à leurs obligations envers le Conseil de l'Europe et pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union européenne sont importants et permettent la mise en place d'un système de plus en plus efficace de protection des minorités. Il va sans dire que la volonté de ces États à joindre l'Union européenne a permis ou, à tout le moins, a facilité l'évolution d'une idéologie nationaliste vers une idéologie pluraliste acceptant la diversité culturelle. Néanmoins, le chemin vers la démocratie pluraliste n'est pas sans embûche. Même si les autorités peuvent être plus sensibilisées à l'importance de reconnaître la diversité, il reste encore de gros efforts à faire pour éduquer la société civile, surtout et relativement à la question rom.

Les dernières élections tenues en Hongrie, en 1998, ou en Roumanie, en 1996, peuvent nous faire craindre un certain réveil de l'extrême droite nationaliste. Le parti Vie et Justice de Hongrie a obtenu 5% des voix, s'assurant ainsi 14 sièges au Parlement. En Roumanie, les partis ultranationalistes occupent 37 sièges à l'Assemblée. Ces partis, en plus de leurs prises de positions antisémites ou antitsiganes, ont aussi des revendications territoriales. Les partis roumains réclament une partie de la Hongrie, ils veulent instaurer une Grande Roumanie, alors que les partis d'extrême droite hongrois réclament une partie de territoire roumain. Bien que leurs récents succès électoraux nous appellent à la vigilance, nous sommes d'avis que la marche vers la démocratie est inéluctable. Il y a peu de chances que ceux qui souhaitent voir mettre un terme à l'évolution en cours puissent imposer leur volonté. La démocratie demeure leur seule option possible. La volonté de ces pays de s'intégrer à l'Union européenne et à l'OTAN est réelle. Ils devront faire de la démocratie une culture politique et populaire et ainsi repousser le nationalisme sectaire. Autrement, ils verront leurs chances d'adhésion compromises.